

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**Debates y Patrones de la Administración Pública en Colombia,
un estudio de caso (2006 – 2014)**

David Fernando Rubio Quintero

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
IEPRI**

**Bogotá, Colombia
Noviembre de 2019**

**Debates y Patrones de la Administración Pública en Colombia,
un estudio de caso (2006 – 2014).**

David Fernando Rubio Quintero

Tesis presentada como requisito parcial para optar por el título:
Magíster en Estudios Políticos

Director:
Mg. Carlos Germán Sandoval Forero

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
IEPRI**

**Bogotá, Colombia
Noviembre de 2019**

*A Juliana, por su dedicación y perseverancia.
A mis padres por su apoyo incondicional.*

*A ellos por su permanente compañía a través del tiempo.
Porque este trabajo es posible gracias a ellos.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi director de tesis, Carlos Germán Sandoval, por sus conocimientos y su visión que me permitieron enfocar esta investigación, por su paciencia y dedicación que me impulso a seguir investigando para el logro de esta tesis.

A mis profesores de la maestría, quienes se encargaron de fortalecer mis conocimientos, esté fue el motor que impulso la consolidación de este trabajo.

A Jéssica Rocío Mejía por sus consejos y revisiones; a Lina Guzmán, por guiarme en la fase final de esta investigación. A ellas por su genuino interés y disposición en este tema.

A Juliana, a sus padres y mis padres que siempre me apoyaron y comprendieron los esfuerzos que hoy veo forjados. Ellos que me dieron la confianza para iniciar y continuar con esta travesía.

A todos ellos, Gracias

RESUMEN

Esta investigación se preocupó por analizar la administración pública en Colombia entre los años 2006 y 2014, periodo comprendido por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006 – 2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2014), respectivamente. En este trabajo se abordan algunos debates conceptuales y se analiza la configuración de la administración pública colombiana desde aspectos como la meritocracia, la tecnocracia, la corrupción y el *spoil systems*. Al mismo tiempo, se estructura un ejercicio de estudio de caso, para identificar patrones reconocibles en los cargos directivos del orden nacional (Ministerios), dando como evidencia aspectos vinculados a la formación, la estabilidad y el recambio de estos cargos.

Palabras Clave: Gobierno, Administración Pública, Burocracia, Meritocracia, Tecnocracia, Corrupción.

ABSTRACT

This research was concerned with analyzing the public administration in Colombia between 2006 and 2014, a period comprised by the government of Álvaro Uribe Vélez (2006 - 2010) and Juan Manuel Santos Calderón (2010 - 2014), respectively. This paper addresses some conceptual debates and analyzes the configuration of the Colombian public administration from aspects such as meritocracy, technocracy, corruption and spoil systems. At the same time, a case study exercise is structured to identify recognizable patterns in the national order (Ministries), giving as evidence aspects linked to the formation, stability and replacement of these positions.

Keywords: Government, Public Administration, Bureaucracy, Meritocracy, Technocracy, Corruption.

TABLA DE CONTENIDO

<u>LISTA DE TABLAS</u>	<u>1</u>
<u>LISTA DE ILUSTRACIONES</u>	<u>2</u>
<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>3</u>
<u>CAPÍTULO 1: CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU CONFIGURACIÓN</u>	<u>5</u>
1.1 SISTEMA ADMINISTRATIVO BUROCRÁTICO, LA VISIÓN DE MAX WEBER	5
1.1.1 EL MODELO DE ANÁLISIS SOCIOLOGICO DE MILLS	9
1.2 LINEAMIENTOS TEÓRICOS DE LA MERITOCRACIA	12
1.3 LA TECNOCRACIA	19
1.3.1 CARACTERIZANDO LA TECNOCRACIA	20
1.3.2 ANTECEDENTES DE LA TECNOCRACIA EN LA CULTURA POLÍTICA LATINOAMERICANA	23
1.3.3 CRÍTICAS A LA TECNOCRACIA	28
1.4 CONSIDERACIONES DE LA CORRUPCIÓN Y DE LAS LÓGICAS CLIENTELARES	29
1.4.1 DINÁMICA ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CORRUPCIÓN	40
1.4.2 CULTURA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	44
1.4.3 ENTENDIENDO EL <i>SPOIL SYSTEM</i>	49
<u>CAPÍTULO 2: POSICIONAMIENTO TEÓRICO Y POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA</u>	<u>51</u>
2.1 APROXIMACIONES A LA TEORÍA DE LA BUROCRACIA EN COLOMBIA	51
2.2 UNA APROXIMACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	56
2.2.1 ESTUDIO Y CARACTERÍSTICAS DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)	60
2.3 EL PAPEL DE LA TECNOCRACIA EN COLOMBIA	66
2.4 UNA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA	70

**CAPÍTULO 3: FORMACIÓN, ESTABILIDAD Y RECAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN COLOMBIA (2006-2014): HACIA UN ESTUDIO DE CASO** **77**

3.1 FORMACIÓN PROFESIONAL 78

3.2 ESTABILIDAD – RECAMBIO 94

3.3 RECAMBIOS Y DISTRIBUCIÓN 99

CONCLUSIONES **106**

BIBLIOGRAFÍA **110**

LISTA DE TABLAS

TABLA 1: CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA PLANTEADAS POR EL MODELO WEBERIANO.	8
TABLA 2: ASPECTOS DE LA TECNOCRACIA.	22
TABLA 3: CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN.	33
TABLA 4: PRINCIPIOS DEL PARADIGMA DE LA SIMPLIFICACIÓN.	38
TABLA 5: CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS ADMINISTRATIVOS.	40
TABLA 6: CULTURA POLÍTICA Y SU PAPEL FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	47
TABLA 7: CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA EN COLOMBIA.	53
TABLA 8: CONSOLIDACIÓN DE LA TECNOCRACIA EN COLOMBIA.	69
TABLA 9: DISTRIBUCIÓN DE CARRERAS Y SU REPRESENTACIÓN EN LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO.	79
TABLA 10: DISTRIBUCIÓN DE NIVEL MÁXIMO DE ESTUDIOS POR ENTIDAD.	81
TABLA 11: PRESENCIA DE UNIVERSIDADES EN LOS CARGOS DIRECTIVOS A NIVEL DE PREGRADO.	82
TABLA 12: NACIONALIDAD DE REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS.	86
TABLA 13: RECUENTO DE LAS UNIVERSIDADES DONDE SE ESTUDIARON MÁS MAESTRÍAS.	88
TABLA 14: DISTRIBUCIÓN DE MAESTRÍAS ESTUDIADAS.	90
TABLA 15: RECUENTO DE LAS UNIVERSIDADES DONDE SE ESTUDIARON MÁS DOCTORADOS.	91
TABLA 16: DISTRIBUCIÓN DE DOCTORADOS ESTUDIADOS.	92
TABLA 17: DISTRIBUCIÓN NIVELES DE FORMACIÓN POR LOS CARGOS ESTUDIADOS.	92
TABLA 18: DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES A NIVEL NACIONAL.	93
TABLA 19: NATURALEZA DE LAS UNIVERSIDADES A NIVEL NACIONAL.	94
TABLA 20: CANTIDAD DE PERSONAS POR CARGO.	95
TABLA 21: DURACIÓN DE PERSONAS POR ENTIDAD.	96
TABLA 22: DURACIÓN ESPECÍFICA DE PERSONAS POR ENTIDAD Y POR CARGO.	97
TABLA 23: DURACIÓN DE FUNCIONARIOS POR NIVEL DE ESTUDIOS ALCANZADO.	97
TABLA 24: ÁREAS DE FORMACIÓN Y SU DURACIÓN EN EL CARGO.	98
TABLA 25: DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS DIRECTIVOS POR ENTIDAD.	100
TABLA 26: CARGOS OCUPADOS – CASO DE AURELIO IRAGORRI VALENCIA.	103
TABLA 27: CARGOS OCUPADOS – CASO DE LUIS FELIPE HENAO.	104

LISTA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1: RELACIÓN ENTRE LA CULTURA Y LA ADMINISTRACIÓN	46
---	-----------

INTRODUCCIÓN

Entre el último gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006 – 2010) y el primero de Juan Manuel Santos (2010 – 2014) se suscitaron grandes modificaciones estructurales a la administración pública en Colombia, que dieron un vuelco al entendimiento social sobre los asuntos públicos y que plantearon serios debates, además de reforzar patrones, al interior del gobierno sobre la naturaleza, funcionamiento y desarrollo de la administración pública. Ello generó respuestas de grandes conglomerados de la sociedad y diversos grupos políticos, dada la continuidad del modelo de reformas para reducir la carga fiscal de la administración pública, en donde se habían fusionado y cerrado entidades, argumentando mal funcionamiento, escándalos de corrupción o simplemente buscando potenciar el espectro de funcionamiento y la racionalización de trámites y servicios en el país.

A nuestro entender, la administración pública es un elemento esencial del Estado, que suscita debates y desarrolla patrones en su configuración y visión, lo que apunta a la construcción de sistemas de gobierno, éticas del funcionario y culturas políticas entre los ciudadanos. Por ello, cualquier tipo de reforma a la administración pública conlleva reestructurar, reorientar funciones y ajustar el Estado con relación al trinomio gobierno/funcionario/ciudadano.

Para desarrollar un estudio aproximado de la administración pública en Colombia, se optó por vincular algunas características principales e históricas, estudiando los ejes teóricos que dan cabida a la identificación de debates y patrones, a fin de evidenciar, a la luz de estos postulados, la realidad que vive el país en la materia.

Este trabajo de tesis aborda los debates que rondan la meritocracia, la tecnocracia y la corrupción, como punto de partida para asumir un estudio de caso basado en patrones, preocupado por identificar la naturaleza y recorridos de los perfiles de funcionarios de alto gobierno, ministros y viceministros, durante el periodo estudiado. La hipótesis que orienta este esfuerzo de aproximación indica que la meritocracia es un criterio incipiente, difuso, parcialmente válido en la selección de los cargos directivos del alto gobierno, donde prevalece la distribución de las cuotas políticas, cubiertas de tecnocracia alrededor de élites de conocimiento y de centros universitarios específicos. En ese panorama, afirmamos que

una aproximación conceptual como el *spoil system*, tiene más validez para explicar la configuración y dinámica de la administración pública en Colombia.

En consecuencia, la estructura de la investigación se enfoca, primero, en el desarrollo teórico, seguido del análisis de la situación colombiana y, posteriormente, el planteamiento de un estudio de caso que articula los componentes teóricos, los debates y la evidencia de patrones para el periodo estudiado; finalmente se estructura un conjunto de conclusiones del trabajo.

CAPÍTULO 1: CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU CONFIGURACIÓN

Este primer capítulo pretende dar cuenta de los estudios y enfoques teóricos generales que han moldeado los conceptos bajo los cuales se desarrollará este trabajo de investigación, reconociendo los fundamentos teóricos generales y debates que se han dado alrededor de la administración pública, la meritocracia, la tecnocracia y la corrupción; todos ellos a la luz de los lineamientos de la cultura política como referente teórico y del fenómeno del *Spoil System* como variable explicativa, que sirve para dar relevancia al problema social y político del periodo estudiado en Colombia.

1.1 Sistema Administrativo Burocrático, la visión de Max Weber

En el campo de las ciencias políticas y la sociología, la administración pública adquiere relevancia en la década de los años setenta, en donde el desarrollo de estudios e investigaciones permitieron realizar contrastes en el marco de la implementación del modelo neoliberal y sus respectivas reformas en la visión del Estado.

Sin embargo, el desarrollo y estudio profundo de la teoría burocrática se fundamenta, principalmente, en los aportes y planteamientos póstumos de Max Weber planteados en *Economía y Sociedad*, que vieron la luz en 1922 y que fueron reimpresos en 1974 y 2002, quien la identifica como un tipo de dominación y formalmente como una técnica de las organizaciones para mejorar su funcionamiento y desempeño (Weber, 2002). Es la burocracia vista no en sentido político, sino, en un sentido profesional que permea el funcionamiento del Estado moderno.

Los planteamientos que relacionan la burocracia, la teoría de las élites y la oligarquía demuestran las tradiciones y estructuras que vinculan el capital, el poder y la naturaleza del funcionario en un triángulo equilibrado que, en últimas, busca mantener y mejorar el funcionamiento del Estado. La burocracia se perfila, entonces, como una organización históricamente constituida, que demanda relaciones de dominación tanto impersonal como neutra. Según Weber, la estructura burocrática es en esencia “el principio de las atribuciones

oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo” (Weber, 2002, p. 716), evidenciando la relación jerárquica del trabajo y la división sistemática del mismo por medio de entidades.

En ese orden de ideas, Weber (2002) resalta que los rasgos más importantes a nivel estructural son:

1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas -consideradas como deberes oficiales- necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien determinados mediante normas los medios coactivos que le son asignados (medios coactivos de tipo físico, sagrado o de cualquier otra índole). 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas. (p. 717)

En ese sentido, Weber plantea que las organizaciones públicas en general cuentan con dominación legal-racional, la cual permite la existencia de la burocracia como profesión, la cual distingue lo público de lo privado, siempre en aras de tener el mejor funcionamiento administrativo, bajo principios provistos por el derecho positivo. La relevancia pública implica actividades con supervisión de reglas universales y naturales, lo que significaría estar sujeto y respetar las normas locales de un país, estando al margen de los intereses privados.

Asimismo, la organización burocrático-administrativa cuenta con elementos como “la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones” (Weber, 2002, p. 731), siendo estas algunas de las características y ventajas del modelo, que van de la mano de funcionarios especializados, respetuosos de las reglas del sistema político, indiferentes de otros intereses.

Weber agrega que “Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración” (p. 731), apuntando y defendiendo

la idea del mérito y la transparencia pública, en donde la remuneración no es sino un requisito de las funciones, ya que estar vinculado a la estructura pública es el verdadero honor.

Así, la organización burocrática trae consigo elementos y características que, técnicamente, la posicionan por encima de cualquier otro tipo de sistema. En esa vía, entre más desarrollada burocráticamente esté una organización, más se "deshumaniza", pues "cuando más completamente alcanza las peculiaridades específicas que le son contadas como virtudes: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales, de todos los elementos irracionales que se sustraen al cálculo" (Weber, 2002, p. 757), en aras de aprovechar mucho mejor las capacidades formativas de los individuos que se vinculan al poder público.

Tal superioridad se concentra en la reducción de desacuerdos y en el aumento de la velocidad y precisión de los funcionarios a la hora de ejecutar el poder y el control público; sin embargo, en la mayoría de los casos, la percepción social señala todo lo contrario. El imaginario social y algunos elementos de la cultura política apuntan a que las actividades burocráticas sean vistas como lentas, tediosas y engorrosas, dejando de lado los beneficios reales que el modelo podría plantear. Esto lo confirma Oszlak (1980), quien desde su perspectiva y conocimientos sobre Latinoamérica, plantea que "la expansión burocrática y una imbricación más compleja entre los negocios privados y el sector público, pronto contribuirían a desacreditar la vieja concepción de una nítida separación de roles" (p. 2).

Dentro del marco racional y funcional, lo que se plantea es una superioridad técnica, manifiesta en la "posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante" (Weber, 2002, p. 732), adaptándose a las reglas previstas y a la resolución objetiva de los diferentes escenarios a los que se enfrenta un funcionario público. Es por ello que la burocracia, de la mano de Max Weber, se entiende como una forma de organización fundamentada en normas y procedimientos normativos, donde cada individuo tiene su especialidad y responsabilidad en la división de tareas (Weber, 2002).

Weber plantea que los funcionarios que se vinculen al cuerpo administrativo deben entender que la política y la burocracia (de la que ellos hacen parte) son dos esferas diferentes pero complementarias, muy de la mano con la postura de Woodrow Wilson (1999) en sus múltiples estudios e informes sobre la administración, en donde reconoce el papel administrativo separado de la política y sus intereses. En respuesta de la supeditación a intereses y a la posible ineficiencia en el funcionamiento, Weber plantea que la mejor dominación es la racional, que explica “la existencia del estado de derecho como forma de gobierno moderna opuesta a la dominación tradicional y carismática, se fundamenta en el calor de la previsibilidad como derivación de la fe en la legalidad” (Buchely, 2014, p. 19).

El conjunto de características en las cuales se basa el modelo weberiano se condensa en la Tabla 1, fundamentada en el texto *Economía y Sociedad*.

Tabla 1: Características de la burocracia planteadas por el modelo weberiano

Criterio	Descripción
Racionalidad burocrática.	Las personas que lleguen a un cargo administrativo deben ser amorales, su actuar debe estar enmarcado en la neutralidad, lejos de los intereses externos, cumpliendo la finalidad del cargo encomendado. Además, la visión burocrática concibe la idea de que el hombre debe ser uno en su vida privada y otro en la vida pública o en el ejercicio de las funciones, buscando la eficiencia de la administración. Por último, los funcionarios no deben estar apegados a su cargo, si se llegase a presentar esta situación se inicia la degradación de la organización y de la administración se desencadena.
Jerarquización.	El orden lógico, pétreo, positivizado por medio de manuales y códigos, que evidencie las relaciones verticales al interior de las organizaciones, garantiza la delimitación de funciones y los diferentes tipos de legitimación que se presentan. Esto permite que los puestos de supervisión sean focos de orden y de vigilancia, garantizando el funcionamiento general.
Legalización.	La perspectiva de Weber plantea que las reglas, normas o estatutos garantizan el orden general, pero también plantea que la especificidad de las normas es un eje central para homogeneizar el funcionamiento. De ser necesario se deben controlar las acciones, horarios y vestimenta de los funcionarios. Esta postura en conjunto trae consigo el verdadero orden vertical, convirtiendo a los manuales en un eje central de las organizaciones.
Delimitación y cualificación.	Desde esta perspectiva y fundamentado en los manuales se delimita el funcionamiento del personal, evitando que los tiempos de funcionamiento de las organizaciones se afecte. Además, plantea una relación clara entre los conocimientos y el trabajo que se ejecuta, evitando vacíos y asegurando la ejecución cabal de las funciones encomendadas.
Dominación.	Para Weber ese es un punto esencial y central al interior de la burocracia, él los delimita en tres tipos:

-
1. Dominación carismática: Descansa en la persona y en sus cualidades, es la figura ejemplar o heroica que dicta las órdenes y que bajo su autoridad deben ser cumplidas, el carisma es relacionado a la gracia de la persona, siendo esta la figura que puede romper cualquier orden previamente establecido.
 2. Dominación tradicional: Se fundamenta en relaciones sanguíneas o por elementos tradicionales de poder, obedeciendo a una persona o un grupo de personas llamados por la tradición a ocupar cargos relevantes, es un elemento consuetudinario.
 3. Dominación racional: Reposo en la legitimidad de órdenes previamente establecidas o estatuidas, en ordenaciones o documentos que legitiman el actuar de las personas, también se le conoce como dominación legal, gracias a su relación y fundamento en las leyes y en el positivismo.
-

Fuente: Weber, 2002. Elaboración Propia

Una vez se planteadas las características esenciales del modelo burocrático weberiano, se pueden evidenciar que tanto las personas como las organizaciones deben sincronizar de forma permanente para que los principios de racionalidad y eficiencia se alcancen. La búsqueda constante de este equilibrio entre la sociedad, los funcionarios y las organizaciones permite que, tanto el modelo como sus resultantes¹, se vea como una utopía, que en la realidad no controla a los trabajadores y funciona bajo una constante de incertidumbre.

Los planteamientos weberianos, entonces, se enfocan en elementos formalistas, con un grado de aplicabilidad actualmente, es decir, el modelo burocrático propuesto por Weber podría ser atemporal en la medida en que se relaciona con diferentes contextos² desde una postura con poder.

El modelo burocrático planteado por Weber ha sido ampliamente estudiado y analizado por sus características, resaltando el papel de Gaetano Mosca (1939), Robert Michels (1962), Philip Selznick (1949, 1984) y Wright Mills (1957), este último importante para la comprensión sociológica del acceso y la ejecución del Poder.

1.1.1 El modelo de análisis sociológico de Mills

Los estudios de Mills se concentran en los factores del funcionamiento del poder, frente a otras estructuras, que fungen como dinamizadores. Wright Mills (1957) plantea la

¹ La burocracia funciona como garante de un sistema democrático y de un sistema organizacional de acceso meritocrático e imparcial.

² Se podría considerar una relación horizontal para solucionar necesidades y planificar el actuar del Estado con la sociedad. Ver a (Hirschman, 1977; Ostroff, 2000).

relación entre la élite del poder y la mímica burocrática, sin que este último alcance un funcionamiento pleno por factores exógenos que la afectan, es decir, es una estructura que funciona gracias a que “los poderes cotidianos de los hombres corrientes están circunscritos por los mundos cotidianos en los que viven” (Mills, 1957, p. 11).

Si bien los estudios de Mills se concentran en el caso norteamericano, su adaptabilidad se puede aplicar a otros casos, por medio de una serie de premisas planteadas por el autor, como, por ejemplo, la relación entre el acceso al poder y la lucha de clases, muy ligada con la postura marxista, que demuestra que el máximo dominio del poder se da en las esferas económicas, políticas y militares, muy lejos de la sociedad y sus necesidades reales. Las críticas de Mills (1957) se enfocan en la sociedad estadounidense de mediados de la década de los cincuenta, con una visión y políticas de posguerra.

Mills (1957) sostiene que las instituciones tienen un elemento inherente que se llama “élite del poder”, la cual acumula poder y recursos económicos, lejos de las otras clases sociales, que ocupan cargos cotidianos y que configuran la estructura general. Esta élite se caracteriza por lo hermético del proceso de toma de decisiones, de acceso y por su independencia. Así, se explica que dentro de la sociedad estadounidense se diseñaron mecanismos que permitieron y reforzaron las facultades adicionales que tiene la élite, consolidando su poder de decisión a partir de otros cargos. Estos cargos, según Mills, componen las burocracias inferiores al servicio de la élite, inconexas de las decisiones que toma esta.

Así, el funcionamiento de la élite se da gracias a un capital adicional que la legitima y permite que tome decisiones generales “su poder económico, medido en cantidad de riqueza, nunca será completo sin el capital simbólico que entrega estar a la cabeza de una de esas estructuras donde las decisiones realmente cobran sentido” (Buchely, 2014, p. 42). En ese orden de ideas, el capital simbólico es un elemento importante para entender la relación entre burocracia y la postura sociológica de Mills. Esta supone que la burocracia y el ejercicio de la administración son un eje de concentración de poder, reconocido y legítimo en el cual confluyen las expectativas y el respaldo de la ciudadanía, la que espera que se atiendan sus demandas sociales.

Según Bourdieu (1993), la relación entre el capital simbólico se entiende como

la forma que toma toda especie de capital cuando es percibida a través de las categorías de percepción, que son el producto de la incorporación de las divisiones o de las oposiciones inscritas en la estructura de la distribución de esta especie de capital. De ello se deduce que el Estado, que tiene los medios para imponer e inculcar principios sostenibles de visión y división de acuerdo con sus propias estructuras, es el lugar por excelencia para la concentración y el ejercicio del poder simbólico. (p. 55)

Desde esta perspectiva, para Bourdieu la institución, o la vinculación a esta, es lo que legitima el capital simbólico de quienes vencen o acceden al poder, de esta forma se evita la violencia y otras consecuencias directas e indirectas indeseadas. Por su parte, Michel Foucault, crítico moderno de las organizaciones, analiza las diferentes relaciones de dominación y las estrategias de poder. El autor francés concibe las instituciones como un mecanismo de control, que “coercionan a los individuos, de diferentes maneras a través del tiempo, a través de la violencia” (Mateo y Antoniucci, 2013, p. 6).

Al contrario de lo que se puede pensar, las posturas de Foucault y Bourdieu no son del todo opuestas, pues mientras Bourdieu (1993) identifica al poder como una lucha desigual que busca la apropiación del capital simbólico, imponiendo su capital como el legítimo y el único, Foucault plantea que quienes manejan las instituciones dominan a los demás hombres. Así, ambos desde sus análisis caben en la postura que acuñó Weber, en la cual la estructura social y legítima es transversal a las estrategias de autoridad.

Otra relación, esta vez enfocada en los aspectos económicos, se da entre las visiones de Bourdieu, Weber y Marx, en la que se:

Considera el poder económico como el factor más importante para determinar la posición de clase, pero introduce las dimensiones simbólicas de la lucha de clases en la forma de fronteras que son continuamente producidas y reproducidas por los miembros de la clase dominante para mantener su distinción respecto a las clases más bajas y dentro de las clases idénticas (Fernández Fernández, 2013, p. 47).

La relación entre Mills y Bourdieu identifica que los elementos detonantes con potencia de cambio tienen la relevancia y potencia para solucionar conflictos y posturas “un

capital como un potencial para dirimir aquello que es el objeto mismo de la lucha” (Navarro y Durán, 2012, p. 52), convirtiéndose en un elemento legitimador obligado a la hora de ejecutar el poder. La organización burocrática es para Mills un modelo imperfecto que permite la concentración de poder en unas élites concretas³, con escenarios ficticios de delegación del poder y sumisión, en donde la burocracia es un medio simbólico para un poder previamente estructurado.

Mills identifica una serie de características que configuran una élite: hombres con educación, origen y estilos de vida similares, lo que les permite conformar una cúpula cerrada, hermética y distante de otras clases o grupos. Con el paso del tiempo, Mills concluye que “las masas son fundamental y voluntariamente indiferentes a la toma de decisiones, lo que acaba por fortalecer la asimetría en la distribución de poder” (Buchely, 2014, p. 47), se ha perdido sentido de pertenencia y voluntad política desde la sociedad para considerar el poder como un elemento subyugado a la voluntad popular.

Para Mills (1957) la burocracia es un intento por mantener el orden político y social, sin embargo, es una fachada que funciona para los intereses políticos, en donde no existen los elementos característicos de profesionalismo, tecnicidad e impersonalidad. Mills (1957) concluye su postura en que “la teoría weberiana termina siendo entonces un aparato teórico que legitima un ejercicio de poder casi hegemónico” (p. 47).

1.2 Lineamientos teóricos de la Meritocracia

La meritocracia es un elemento más reciente en el panorama teórico y político, en auge eso sí, a consecuencia de la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en el Estado. Es por ello que, en los gobiernos actuales han propendido por incentivar y defender la meritocracia desde varios escenarios, apoyándose en la confianza conferida y ganada en las urnas.

³ Élites con distintos orígenes y especialidades como las económicas, políticas, religiosas (Lipset y Solari, 1967).

El modelo meritocrático tiene en sus principios la idea de promover individuos con orígenes en diferentes cuerpos sociales, dejando de lado sus posturas personales, religiosas, género, riqueza u origen, para garantizar de manera transparente el ascenso o acceso a condiciones mejores. Una definición acertada sobre el tema es la que plantea Albornoz, al decir que:

La meritocracia es sinónimo de conocimientos o prácticas, que se jerarquizan y estratifican de acuerdo a principios de excelencia y competencia, dirección y capacitación, para la toma de decisiones. Una sociedad o institución es meritocrática, en la medida que se orienta por valores de máxima calificación que le permitan desarrollar un orden sistémico en función de objetivos realizables. Lo contrario supone desorden y caos y una movilidad social errática y compulsiva (Albornoz, 2002, p. 1).

Sin embargo, son las ideas de Confucio las que más influencia se desarrollaron en diferentes pensadores contemporáneos, arraigándose en China y perdurando aún en la actualidad, como, por ejemplo, con la consolidación del sistema del sistema de exámenes impérales (600 a.C – 1905 d.C) y la reformulación del sistema para presentar pruebas locales y regionales durante el siglo XX y XXI. Los ideales de Confucio apuntaban a identificar y terminar de formar al “hombre bueno” que estaría destinado a servir desde el gobierno (Elman, 2013).

Siglos después, el modelo francés sobre el reclutamiento por competencias para conformar el servicio público parte de las *grands écoles*, inspiradas en el sistema de exámenes imperiales de China y que los jesuitas impulsaron en sus escuelas, para luego implantarlo a nivel nacional (Duteil, 1994). El mejor reflejo de esta situación lo plantea Voltaire, estudiante jesuita, que en 1770 reconoce las bondades del gobierno de China, donde el poder está en manos de la burocracia cuyos miembros son aceptados luego de varias pruebas que ponen en evidencia sus virtudes, alentando el mérito y la honestidad (Bailey, 1992). Esta misma influencia fue transmitida a la Revolución Francesa y desde 1794 el Conservatorio Nacional de Francia, recluta individualmente de forma competitiva y con base en el mérito individual, defendiendo el ideal republicano.

En consecuencia, el entendimiento de la meritocracia no es tan reciente. Los primeros indicios sobre la meritocracia se pueden rastrear hasta las instrucciones y ordenes

meritocráticas que Sun Tzu en *El Arte de la Guerra* planteó, con relación a una estructura jerárquica (Sun, 2012). A su vez, los lineamientos de Platón cuando hablaba de una república ideal, apuntan al desarrollo de la misma bajo lineamientos meritocráticos, sin mencionar precisamente el concepto (Görgemanns, 1994).

Los postulados de Platón se presentan como una alternativa permanente ante la democracia, siendo esta más perdurable y permitiendo que “la idea de la meritocracia ha ejercido poderosa influencia en el curso de la historia humana” (Dahl, 1985, p. 41).

Otro caso en donde hay evidencia de algunos elementos de la meritocracia es desde los postulados de Weber sobre la burocracia, quien ratifica que el acceso a la estructura burocrática debe estar ceñido por requisitos y por la idoneidad de las personas para ocupar dicho cargo, no cualquiera podría vincularse a la administración si no tiene los requisitos formativos para ello (Weber, 2002, 2015).

Para entender la meritocracia, su concepto y trascendencia se debe reconocer lo reciente que surge su concepción, fue Michael Young en 1958 en el libro *Rise of the Meritocracy*, comprendiendo que:

Alude a las características propias de sociedades altamente estratificadas. Sociedades que han decantado la ubicación social de personas y de grupos y cuyo mapa de relaciones estabilizadas es lo que las caracteriza. En el caso británico, como en el europeo en general, por ejemplo, dicha estratificación permite apreciar grupos tan diversos como aquellos de la nobleza en la parte más alta de la escala social, como aquellos depauperados en la parte más baja de la misma (Albornoz, 2002, p. 2).

En esta primera postura, la meritocracia es vista como un elemento negativo, en la medida en que el desarrollo de la sociedad futura no puede estar supeditado a un coeficiente intelectual y a un esfuerzo, que inicialmente puede que no todos lo tengan, por el propio azar de la genética. Además, ante la naturaleza humana, que busca constantemente mejorar las condiciones sociales, el ascenso vertical en sociedades desiguales supedita el ejercicio pleno de la meritocracia, haciendo que factores secundarios adquieran una relevancia mayor, como por ejemplo la condición socioeconómica.

El eje transformador de la meritocracia en las sociedades contemporáneas, es también fruto de buenos procesos formativos, de las garantías que los Estados dan a los ciudadanos sobre los mínimos vitales y en muchos casos se compara con

La noción de meritocracia fue y es uno de los fundamentos más brillantes de la buena fortuna para los elegidos exitosamente, así como la doctrina del karma sirvió para crear una justificación teológica perfecta para la preeminencia jerárquica de la minoría brahmán (Fowler y Bielsa, 2002, p. 14).

Robert Nozick en su trabajo *¿Por qué se oponen los intelectuales al capitalismo?*, parte por entender el capitalismo como las funciones de oferta y demanda, sin adicionar elementos políticos y otro tipo de reflexiones, hace una adaptación de la meritocracia en el sistema educativo, en donde plantea que los estímulos tardíos y tempranos con relación a la meritocracia afecta severamente la forma en la que los individuos se relacionan políticamente (Jiménez, 2004, p. 13).

Aunado a lo anterior, McDonnell plantea una crítica al modelo meritocrático británico, planteándolo como una paradoja que conserva una estructura de clases visible en las estructuras escolares y entre la educación pública y la privada, condicionando el desarrollo futuro de las condiciones económicas, y cuestionándose sobre *¿Qué niño no querría ingresar en una escuela privada por voluntad propia, con todas las dotaciones y la mejor calidad posible?*, en ese orden de ideas, las escuelas de formación encasillan a los jóvenes para que desarrollen destrezas sin permitir que se puedan desarrollar otras adicionales. Resulta curioso pensar que para este caso en específico, la aristocracia británica está en riesgo por un grupo de intelectuales que los va a reemplazar como clase dirigente y dominante en el poder (McDonnell, 1960).

Por su parte Morstein Marx plantea que la contribución de la burocracia moderna opuesta a las fuerzas políticas tradicionales y reconociendo la influencia de elementos sociales y culturales pueden crear lo que se denominaría “la meritocracia burocrática” (Petit, 1988, p. 17). La búsqueda constante para alcanzar una operación eficiente de la maquinaria administrativa gubernamental requiere que la administración pública funcione como una meritocracia plena, con racionalidad, responsabilidad, continuidad y competencia (F. M.

Marx, 1957, p. 34), así el papel de la burocracia es proporcionar los datos necesarios para que se puedan formular y ejecutar políticas públicas.

Hacia finales de la década de los setenta y ante el contexto desarrollista de diversos países y en especial abordando el caso de Japón, que presenta muchos elementos de los planteamientos weberianos adoptados y sintetizados en su estructura pública, siendo este un caso híbrido y puente entre burocracia y meritocracia al plantear que “Si Japón confirma los pronunciamientos de Weber en torno de la necesidad de una burocracia meritatoria y coherente” (Evans y Wolfson, 1996, p. 12), haciendo hincapié en que sin el apoyo y el interés del gobierno central no se podría desarrollar espontáneamente la meritocracia, siendo un elemento codependiente de la voluntad política.

Los planteamientos de Weber se concentran en los elementos que la burocracia desarrolla mucho mejor que el paradigma burocrático por sí solo, siendo la legitimidad del aparato burocrático y la implementación de la eficiencia y eficacia como conceptos centrales del debate teórico. Desde esta perspectiva la burocracia debe garantizar las actuaciones públicas ceñidas por la ley, garantizando la igualdad de trato y de acceso a los ciudadanos, permitiendo paralelamente que las actividades públicas sean homogéneas y predecibles (Prats, 2005, p. 101).

No obstante, la relación teórico-práctica se ha desdibujado con el paso de los años, además, de que los planteamientos en deber ser resultan difíciles de materializarse, además debe considerarse que las condiciones reales para el ejercicio del poder impiden que las actuaciones del Estado sean homogéneas y predecibles. Sin embargo, son múltiples los casos en los que se han vinculado las dos perspectivas teóricas, modificando las relaciones de los ciudadanos y de ser necesario justificando actuaciones por medio del derecho.

Un primer caso en donde juega un papel fundamental en la estructura social y las tendencias de elitización social, haciendo una crítica a la meritocracia y a la dependencia de otros factores es el mexicano, en donde se plantea que:

El modelo de desarrollo mexicano ha generado la formación de una aristocracia del dinero o del conocimiento cuyos miembros pueden o no ser los mismos, pero lo cierto es que en este proceso el status está siendo cada vez más determinado por el nacimiento. Este es el verdadero

significado de la estratificación y las clases medias, sus primeras beneficiarias. Sin embargo, dado que el origen remoto de la organización social actual no es el derecho divino de los reyes, sino una revolución liberal y popular, se insiste en que la clasificación del individuo en la sociedad es resultado de sus propios méritos y no de su genealogía. El mito de la meritocracia es la justificación moral de la reproducción (Loeza, 1983, p. 5).

El caso mexicano es reflejo de una estructura social presente en la mayoría de los países latinoamericanos, donde actualmente se intentan desarrollar acciones de distinto nivel para fortalecer la meritocracia pública. Esto plantea que el entendimiento sobre la meritocracia es transversal y vincula distintos factores, sin embargo, al convertirse en un concepto de debate las críticas tienden a plantear que:

El concepto de meritocracia es inestable y sus ideas constitutivas son potencialmente contradictorias. Los aspectos igualitarios de la meritocracia pueden, por ejemplo, entrar en conflicto con su enfoque en la asignación de talento, competencia y recompensa. En la práctica, la meritocracia queda a menudo transformada en una ideología de desigualdad y elitismo (Tan, 2008, p. 4).

No es la primera vez que las críticas al modelo meritocrático hacen hincapié en que es utilizado como medio para encubrir las desigualdades y para disfrazar la estructura aristocrática tradicional, bajo el supuesto de brindar garantías sociales y suscitando debates morales (Dahl, 1985, p. 63). En consecuencia, la meritocracia es un modelo manipulado de acuerdo al contexto en donde se desea aplicar, si las reglas para su aplicación son claras, los resultados y beneficios también lo serán, siendo fundamental conocer las condiciones bajo las cuales se pretende incentivar o aplicar el modelo.

Finalmente, durante el siglo XXI el tema se ha desarrollado bajo la mirada de la comunidad internacional y con el apoyo de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en donde el eje 10 de estos objetivos, versa sobre la Reducción de las Desigualdades y plantea que “ayudando a instituir procesos que garanticen un pago objetivo basado en el mérito” (Pacto Global de las Naciones Unidas, 2017, p. 100).

La relevancia del tema no solo se ve desde el empleo público, sino también, desde la educación, la configuración de estructuras de poder, el funcionamiento del sector privado, entre otros. Su aplicación y visión ha trascendido de los modelos teóricos y se han vinculado

al funcionamiento democrático y burocrático de los países, teniendo incidencia e influencia directa en la calidad de funcionarios elegidos para cargos públicos y para asegurar los procesos de ascenso, brindando legitimidad y transparencia fundamentando en un buen proceso de selección.

La postura teórica del mérito aquí contemplada es la de Robert Dahl, quien desarrolla una serie de análisis y elementos que son vigentes y aplicables a la realidad política actual, reconociendo que, a grandes rasgos, la meritocracia es un elemento palpable y real, con beneficios claros, pero que, es difícil de alcanzar su plenitud y punto medio entre la armonía jurídica y las necesidades institucionales. La aplicación del mérito en el Estado de derecho, sitúa en el centro del debate los elementos que configuran y aseguran el funcionamiento de la democracia y la cultura política, haciéndole frente a la cultura clientelista.

La consolidación de la meritocracia tiene como objetivo central dividir la política de la administración, desarrollando una verdadera fidelidad a lo público y no a los particulares y a sus intereses. En términos generales, el uso de la inteligencia para elegir a los más adecuados, con fines de proveer riqueza y solidez pública, como base indispensable para un funcionamiento progresivo que garantiza el ascenso social, los intercambios culturales y el fin de la *adscriptio*⁴ de clase, según el cual la condición social está predestinada por el nacimiento.

La meritocracia apunta a la elección de las personas idóneas para ocupar cargos tanto públicos como privados, que generen beneficios y valor a las organizaciones, de la mano de la transparencia, elementos que Weber recopila en algunos de sus escritos y que Evans y Wolfson, (1996) plantean que podría decantarse en una burocracia meritatoria, en donde se ratifica la estructura pública de la burocracia y funciona gracias a límites claros entre las diferentes entidades y sectores.

Sin embargo, Michael Young (1994), en sus postulados plantea que la meritocracia es utópica en cuanto el sistema funciona pese a que es imperfecto y los recursos tanto naturales como económicos no pueden garantizar las mismas condiciones para la población,

⁴ Entendiéndolo como atribuciones, incorporaciones o sumas, que sirven para delimitar y vincular el desarrollo de un individuo a una clase, impidiéndole desarrollarse libremente en sociedad.

resultado imposible fijarse exclusivamente en las capacidades intelectuales e incurriendo en la crítica a la igualdad de las condiciones que también plantea Dahl, en el uso negativo del modelo meritocrático. En contraste y de acuerdo con Dahl, “la mayoría de nosotros ni siquiera tiene conocimientos suficientes para entender los términos en que se podrían delegar confiadamente estas decisiones en lo más expertos” (Dahl, 1985, p. 18). En esos términos, el mérito no se delega en los sujetos idóneos sino se aliena al control de otros, que adquieren relevancia y poder continuamente.

1.3 La Tecnocracia

Pocos términos han sido usados, con tanta frecuencia y con tanta indeterminación en su significado a lo largo de las diferentes áreas del conocimiento, como ocurre con el de tecnocracia. Quizá porque este concepto recoge sustancialmente diferentes características y elementos que, en esencia, son necesarios para el funcionamiento del Estado. Sumado a esto, está el hecho de que las diferentes visiones a la hora de construir y consolidar los gobiernos han interpretado de formas variadas lo que implica la tecnocracia.

Así, este concepto tiene una estrecha relación con la visión de la administración pública debido a que, históricamente, la teoría y la práctica de la tecnocracia “han constituido respuestas políticas e ideológicas a la industrialización y al progreso tecnológico” (Fischer, 1990, p. 17). La definición más común de un tecnócrata se reduce a considerar su nivel de educación, entendiendo que “es ese sector del personal del Estado que ha recibido formación científica, técnica o gerencial en las instituciones de la élite (como las grandes *Écoles* de Francia)” (Centeno y Wolfson, 1997, p. 218). Sin embargo, es necesario precisar además que los tecnócratas son:

individuos con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, lo cual constituye el principal criterio sobre el cual ellos son elegidos para ocupar posiciones clave en el proceso de toma de decisiones o de consejería en grandes y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas. (Collier y Cardoso, 1979 p. 403)

De allí que la tecnocracia se haya articulado con distintas situaciones políticas, incluso opuestas. Así, Touraine (1969) plantea que, en la sociedad postindustrial, los

tecnócratas entran en conflicto con la vieja clase dominante, dado que se han vuelto una nueva clase dominante, siendo, además, de tendencia liberal. Esta situación permite reconocer la existencia de una élite relevante que, en definición, no se concentra solo en tener un buen nivel educativo, sino que, además, busca controlar la estructura de la administración pública, la política y la economía de un país.

Sin embargo, el poder real de ejecución aún se encuentra concentrado y monopolizado por aquellos cargos que se alcanzan por el sistema electoral, en donde los tecnócratas quedan rezagados a ser asesores y consultores de quienes acceden por esta vía al poder. Steven Brint (1996) evidencia que esta situación es una constante en la administración pública, advirtiendo la creciente presencia de especialistas que ocupan funciones oficiales.

1.3.1 Caracterizando la Tecnocracia

Penaglia Vásquez (2012) plantea que, la política desde una perspectiva amplia

está relacionada con los procesos de toma de decisión y dirección de asuntos públicos, tanto en el escenario de las antiguas polis griegas como en las actuales y complejas sociedades modernas. Como ya hemos señalado, el poder es un elemento central en el análisis político, ya sea desde la teoría de las élites (Pareto, Mosca y Michels), en una concepción sociológica (Weberiana o Marxista) o desde la teoría pluralista (Dahl). Por lo que, el único modo que poseen los diversos actores de la sociedad para conseguir una decisión pública es a través del poder influyendo en el sistema político. (p. 3)

Así, en relación con el poder, en la tecnocracia reproduce los procesos de elitización, con el fin de aglomerar el poder público, es decir, los procesos de toma de decisiones. En ese orden de ideas, en la tecnocracia surge un grupo de individuos con características como

con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, particularmente en los terrenos de la economía y la ingeniería, que parten del principio de que la mayoría de los problemas de la sociedad pueden ser resueltos a través de métodos científicos y técnicos, y no a través de la política y la politización de la sociedad. Los llamados a resolver dichos problemas son los poseedores de dichos conocimientos científicos específicos, es decir, ellos mismos. (Silva, 1992, p. 3)

Complementando lo anterior, Cardona y Goytisoló (1972) establecen que los tecnócratas vinculan elementos de poder, conocimiento y metodología, en un marco general, pues “poseen la ciencia y la eficacia. Tratan al hombre y al mundo como cosas, como una materia a explorar, como un conjunto de ruedas articuladas mecánicamente” (p. 2), por lo cual se enfocan en el desarrollo económico desde el mejoramiento del nivel de vida, permitiéndose, a su vez, mayor libertad y conocimiento en la ejecución de tareas. En esa línea, Lerner (1983) remarca que los tecnócratas no son “sino políticos de índole intelectual que manejan como credencial la ciencia, la técnica y el intelecto sin diferenciar (...) tales identidades” (p. 3).

Así, se puede hablar de tecnocracia desde aspectos históricos, estructurales y funcionales específicos. En relación con el primer eje, esta se ejerce en sociedades contemporáneas con un nivel elevado de desarrollo industrial y organizacional, fundamentado en la programación y planificación del actuar público, dado que, como ya se mencionó, los elementos formativos son más fuertes en sociedades industriales y postindustriales.

Dado que la tercera revolución industrial desarrolla fases de automatización y agilidad informática (Anders, 2011; De Silva, 2000; Ominami, 1986; Rifkin, 2011) produce el surgimiento de unas prácticas tecnocráticas sólidas a lo largo de América Latina, en el marco de una sociedad cambiante, que como plantea Zbigniew K. Brzezinski (1979) pasa de la sociedad postindustrial a la sociedad *tecnocrática*, definida como “una sociedad configurada en lo cultural, lo psicológico, lo social, y lo económico por la influencia de la tecnología y de la electrónica” (p. 33). Lo que corrobora Burch (2005) como la “era tecnocrática”.

En cuanto a lo estructural, el paso hacia el estado tecnocrático modifica las relaciones de poder, de manera tal que se afecta la titularidad de derechos y la expansión de deberes por parte de los ciudadanos. Esto quiere decir que las lógicas tradicionales sobre el control de las estructuras se modifican al interior de los países, lo que implica que la tecnocracia sea un elemento transversal y necesario para la adecuación del poder frente a las dinámicas sociales y la lógica racional empresarial del Estado.

Finalmente, lo funcional se concentra en la diferencia entre lo técnico y lo tecnocrático, aunque uno es susceptible de cambiar al otro dependiendo de la cultura política y el gobierno que compone al Estado, comprendiendo que

Por técnico se entiende ordinariamente un especialista, o sea un actor social con competencia en un sector particular de la experiencia colectiva, que desempeña su función de acuerdo con un programa de eficiencia. Al contrario del técnico –y en esto consiste la diferencia fundamental-, el tecnócrata no es un especialista. Entiéndase bien: también el tecnócrata parte de la competencia y tiende a la eficiencia. Pero mientras que el técnico se califica como un experto de lo particular, el tecnócrata se define como un experto de lo general. Si el primero es un especialista, el segundo es un generalista, caracterizado, como es, por una polivalencia de funciones y por un conocimiento global de las variables de la acción. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1983, p. 1552)

De este modo, el cambio de un funcionario por un técnico radica en la conciencia que el segundo tiene con relación a sus funciones y su formación; a su vez, el cambio de un técnico por un tecnócrata se da cuando su formación adquiere un poder real, que le permite definir y decantarse por las opciones eficientes, es decir, puede decidir el curso de las acciones a futuro y, por ende, determinar la ruta que tomarán las políticas públicas.

Teniendo en cuenta estas posturas, para el objetivo de esta investigación se toma como base la definición de tecnocracia de Centeno y Wolfson (1997) en la que se comprende como “la dominación administrativa y política de una sociedad” (p. 222) por una élite cohesiva, por un grupo de instituciones estatales y por un paradigma, los cuales se explican en la Tabla 2.

Tabla 2: Aspectos de la tecnocracia

Características de la tecnocracia	
Características de la élite.	Una élite cohesiva con formación especializada, que afirma ser capaz de maximizar el bienestar colectivo mediante la aplicación de un conjunto de técnicas racionales instrumentales y criterios de éxito.
Perfil institucional.	Un grupo de instituciones estatales que adhieren a un cierto modelo técnico-analítico y que, merced al control de los recursos decisivos requeridos por el régimen, procura imponer la primicia de su perspectiva organizativa a todo el aparato administrativo.

Materialización del poder.

La hegemonía de un solo y excluyente paradigma de políticas públicas, basado en el uso teóricamente óptimo de los recursos y en la preservación de la estabilidad del sistema.

Fuente: Centeno y Wolfson, 1997.

Así, desde esta postura los tecnócratas cuentan con una clara definición en lo institucional y en sus preferencias ideológicas, permitiendo que estos criterios funcionen como elementos diferenciadores frente a los demás funcionarios que ocupan cargos dentro de la administración. En la sociedad de masas y del derecho, la tecnocracia ha evolucionado y se ha dinamizado gracias a un mundo de nuevas demandas sociales, de manera que “se descompone en dos tipos de técnicos: los que condicionan las cosas y los que condicionan los espíritus” (Cardona y Goytisoló, 1972, p. 2).

1.3.2 Antecedentes de la tecnocracia en la cultura política latinoamericana

De acuerdo con Ai Camp (1983), el acceso al poder de un tecnócrata es el inicio de una nueva era para un país, un cambio en la visión política nacional y la puesta en marcha de nuevas metas, centradas en objetivos aplazados durante años. Sin embargo, frente a esta transformación, uno de los ejes que más resistencia desarrolló se dio en la política tradicional y en contextos como el mexicano, los abruptos cambios regionales y locales opusieron una férrea resistencia, a consecuencia de un desplazamiento por nuevas clases y grupos emergentes, viéndose obligados a concentrar el poder para sí mismos a cualquier costo.

El acceso de los tecnócratas a altos cargos en los gobiernos de América se produjo desde finales del siglo XX. Algunos países fueron testigos de diversos proyectos políticos que, en mayor o menor grado, estimularon la formación y el acceso de hombres con conocimientos técnicos a posiciones de poder. Uno de los mejores ejemplos para esta situación se encuentra en México, con el régimen de Porfirio Díaz, quien se preocupó por invitar a intelectuales y profesionales para que participaran activamente en el gobierno, su finalidad era la conformación de un sistema administrativo con principios positivistas y regionales (Fowler, 1997).

Otro importante antecedente se identifica en el régimen de Carlos Ibañez del Campo, en Chile, quien a finales de la década de los años veinte diseñó e incentivó un sistema

tecnocrático, encargando a jóvenes ingenieros para que adelantaran las reformas pertinentes que necesitase la administración pública de la república (Silva, 2010). Aunque estos esfuerzos no dieron un resultado significativo en la estructura social y estatal, son la antesala de lo que sucedería décadas más adelante en la región suramericana.

En la década de los sesenta, varios países de la región se vieron envueltos en gobierno militares⁵, los cuales de acuerdo a los postulados de Guillermo O'Donnell se identifican con regímenes burocrático-autoritarios (G. O'donnell, 1973; G. O'donnell y Whitehead, 1988). Paralelamente, los diferentes regímenes se cuestionaron sobre los avances académicos frente al poder y el rol de los tecnócratas en el sistema político de cada país, poniendo en duda su capacidad técnica a la hora de solucionar nuevos problemas sociales. Entre otros, México sería un escenario crucial para este debate (Camp, 1972; De Sheinbaum, 1983).

Así, en América Latina la

«afinidad electiva» que se ha dado históricamente entre militares y tecnócratas es evidente. Ambos actores a menudo han demostrado compartir un rechazo por la política de partidos y una fe en soluciones técnicas y aparentemente «apolíticas» para los problemas nacionales” (Silva, 1997, p. 2).

A pesar de esta relación, es inadecuado afirmar que los tecnócratas se vinculan exclusivamente a proyectos autoritarios, ya que años después se vivirían procesos democráticos con tintes tecnocráticos, con el fin de desarrollar la economía regional y procesos de industrialización masivos.

De esta manera, se observa que los procesos de democratización y ajustes estatales en Latinoamérica dieron, en un primer momento, un papel profundamente político a los tecnócratas, forzándolos a vivir transiciones violentas, a nivel político, y transiciones pacíficas, a nivel económico, de la mano del neoliberalismo y el libre mercado. Esta situación cimentó la base de la división del trabajo entre las ramas del conocimiento que se consideraban tecnocráticas: “En el ámbito académico entre sociólogos, politólogos y juristas, por un lado, y economistas, por otro” (Silva, 1997, p. 3). De esta forma, la concentración en

⁵ Entre los países que vivieron gobiernos militares se encuentran Brasil, Argentina, Uruguay y Chile.

los estudios constitucionales, institucionales, de los partidos políticos y en general de la política electoral, fue una tendencia marcada durante este periodo de tiempo.

Desde una perspectiva regional el papel de Estados Unidos fue fundamental para el desarrollo industrial de los países suramericanos. Su apoyo político trascendió en un amplio respaldo a nivel técnico e intelectual configurado desde el FMI y el Banco Mundial (Stallings, 1995, p. 84). La facilidad de las comunicaciones con los norteamericanos fue otro punto de contacto entre los centros de formación locales y los extranjeros, permitiendo que los procesos de adopción teóricos y doctrinales se dieran de manera eficiente, en comparación a los procesos de negociación a nivel económico. Así, los tecnócratas fueron un grupo determinado que entró en contacto constante con las tradiciones anglosajonas, con la élite política y con las prácticas administrativas y políticas (Schneider, 1998).

Como consecuencia de esta situación, el papel estratégico de los tecnócratas se concentraría, desde la década de los años ochenta, en los cargos gubernamentales con orientaciones especiales, con poder y con rangos de acción amplios, como ministerios de economía y hacienda, direcciones de bancos centrales, y organismos de planeación o en su defecto directores de entidades que formulaban y aplicarían planes y proyectos (Silva, 1997).

México, Brasil, Argentina y Bolivia gozaron de una autonomía relativa frente a los intereses extranjeros, gracias al fortalecimiento de los partidos políticos, la cultura política y el correcto posicionamiento de los tecnócratas dentro de la estructura estatal, convirtiéndolos incluso en figuras que podrían aspirar a la presidencia como el caso de Fernando Henrique Cardoso, quien ocupó el Ministerio de Hacienda antes de ser presidente, o el de Domingo Cavallo, Ministro de Economía en Argentina.

De este modo, es relevante señalar que, en muchos países de la región, los tecnócratas adquirieron relevancia pública, junto a legitimidad política y aceptación social, lo que en últimas permitió que muchos de ellos accedieran a cargos de nivel mucho más alto. En contraste, algunos países vieron como negativa la relación cercana de este grupo con los Estados Unidos, como en la mayoría de países de Centroamérica, en los cuales la

denominación “tecnócrata” es considerada como una ofensa política, ya que la asociación que se tiene con los norteamericanos es negativa⁶.

Ahora bien, la consolidación de la tecnocracia en procesos de toma de decisiones no puede estar completamente enfocada a la política económica y fiscal de un país. En América, se hace evidente que muchas fuerzas superiores a los tecnócratas favorecieron los procesos de consolidación del capitalismo y el afianzamiento de capitales extranjeros, fundamentados en oligopolios y monopolios empresariales, con apoyo de algunos sectores locales afines y figuras políticas con influencia en varios escenarios.

La transición a la democracia, como se planteó anteriormente, vinculó grupos de tecnócratas en los países que se habían visto sometidos a modelos autoritarios, en los países en los que no se presentó un gobierno militar, la tecnocracia impulsó procesos de tecnificación aislados⁷. De todas formas, el marco general de la situación se prestó para asentar el modelo neoliberal, dejando de lado los avances que se gestaron bajo los gobiernos militares y criticando la “doble moral” de la tecnocracia especialmente entre los periodos electorales de 1990 y 2000 en toda la región (Domínguez, 2010).

La naturaleza de los procesos de transición política y económica conllevaron varios años para su materialización, forzando a que los funcionarios tradicionales se vieran envueltos en dinámicas tecnocráticas para cimentar estos cambios. Sin embargo, la herencia de las corrientes populistas fueron un eje fundamental a la hora de buscar una conciliación entre los antiguos estados democráticos, los regímenes militares y el surgimiento de un nuevo orden que heredaría lo mejor de ambos para poder funcionar, por un lado, heredaría la visión social y de derechos del Estado Democrático y por el otro heredaría la estructura económica e industrial del Régimen Militar. No obstante, el abandono de políticas que se adelantaron durante estos periodos forzó a que la mayoría de líderes políticos plantearan un desborde institucional ante la poca respuesta del Estado, permitiendo que los modelos del pasado se convirtieran en recuerdos ideales, a los que se quería regresar (Higley y Gunther, 1992).

⁶ Los países centroamericanos que presentan esta actitud de oposición a los tecnócratas son Nicaragua, Panamá, Honduras, Guatemala, debido a las intervenciones norteamericanas que experimentaron durante el siglo XX.

⁷ En Colombia por ejemplo se diseñaron planes de tecnificación para los Departamentos de Antioquia y Quindío (Granobles y Grajales, 2015)

Luego de los periodos de críticas y dudas hacia la tecnocracia y la postura neoliberal, el ascenso tecnocrático a lo largo del continente y el reasentamiento de su postura permite evidenciar:

el adelgazamiento de los partidos políticos en la nueva democracia. Los partidos que, en otros tiempos, funcionaron como mecanismos de movilización social *par excellence*, ya no poseen la fuerza de convocatoria y representatividad de la que gozaron en el pasado. (Silva, 1997, p. 6)

Así, se pueden establecer ciertas características regionales en la implicación del crecimiento de la tecnocracia y la adopción del neoliberalismo, frente a la estabilidad de los nuevos regímenes democráticos que se ha alcanzado. Si bien, en un primer momento los tecnócratas vieron truncada su labor, en muchos escenarios fueron necesarios sus conocimientos técnicos y especializados, para desarrollar las nuevas relaciones locales y regionales, marcadas por los acontecimientos coyunturales y las prioridades políticas de los gobiernos en turno. De tal forma que el punto de inflexión entre la caída de los tecnócratas y el resurgimiento de los mismos como figuras de poder se evidencia en el paso de la discusión sobre los derechos humanos a la de la consecución de las nuevas metas económicas (Jelin y Hershberg, 1996).

Por otra parte, la creciente tecnocratización de las democracias latinoamericanas demanda la creación de nuevos mecanismos para la fiscalización del poder y la formación de nuevos tecnócratas con visión humana y económica, para ocupar cargos de influencia en las altas esferas del gobierno. Es por ello que las entidades especializadas han sido las abanderadas en la materia, a lo largo del continente. Por ejemplo, la Secretaría General de la Administración Pública fue creada en Ecuador y en Perú; Chile, Nicaragua y Panamá diseñaron desde el gobierno una dirección para que supervisara la función pública y la carrera administrativa; Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay se enfocaron en las etapas formativas creando escuelas de administración pública; Argentina, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana impulsaron una visión organizacional pública permitiéndoles fundar institutos de administración pública, todos ellos con la finalidad de monitorear las adecuaciones que sufre la estructura pública frente a los nuevos retos del poder.

Además, este proceso no se desplegó tan sólo en las instituciones directamente vinculadas con el Estado, pues, por ejemplo, en Chile, el proceso de elitización en los noventa llevó al

Paso de una influencia blanda desde el mundo empresarial a través de la colonización de las facultades de economía de la Universidad Católica y la Universidad de Chile, la presencia en diversos medio o espacios especializados de una economía monetarista (...), el incremento en el peso de los centros de estudios asociados a perspectivas políticas o empresariales (CEP, Libertad y Desarrollo, por ejemplo), son reflejo de una estrategia integral donde el conocimiento especializado con capacidad de legitimación y operación respecto al modelo de sociedad lograba articularse orgánicamente. (Mayol, 2016, p. 112)

1.3.3 Críticas a la tecnocracia

Una de las críticas más recurrentes hacia la tecnocracia en toda América Latina se concentra en el hecho de que esta desplaza otros grupos tradicionales en el poder, por ejemplo, abogados y militares, quienes ya tienen una serie de estructuras que funcionan de cierta manera. En contraste, la llegada de los tecnócratas al poder político conlleva consigo una modernización del Estado y la estructura gubernamental que, en muchos casos, no logra materializarse por la resistencia de los grupos políticos locales existentes. Esta situación se convierte en un ciclo constante de desgaste entre los actores (Lerner, 1983).

Por otro lado, generalmente, se ha desarrollado una visión negativa en que tanto la política y la economía, frente a la estructura y al funcionamiento gobierno, actúan como elementos aislados, pero, “política y tecnocracia no forman una dicotomía” (Garmendia, 1971, p. 6) sino que se influyen mutuamente.

En ese orden de ideas, algunos de los referentes respecto a la tecnocracia como un elemento negativo se concentran en que es un sistema carente de criterio político, esto en relación ha periodos históricos donde la democracia se vio afectada por autoritarismos, la tecnocracia funcionó de acuerdo a los lineamientos del presidente de turno, además de que el funcionamiento tecnocrático se ve permeado por intereses externos y, en muchos casos, ajenos a las necesidades sociales (De la Huerta, 1990).

Desde el escenario económico, las críticas se concentran en el impulso del modelo neoliberal en una región con grandes necesidades sociales y culturales. De modo que, desde la perspectiva filosófica y humanista latinoamericana, se critica fuertemente dicha postura y se plantea que:

Los ideólogos actuales del neoliberalismo propugnan todo lo contrario, vaticinando la futura guerra de ‘todos contra todos’ en la que el principio cavernícola de ‘sálvese quien pueda’ debe encabezar las nuevas constituciones neoliberales...el neoliberalismo es hostil a cualquier tipo de humanismo, aunque, por supuesto, a unos más que a otros. (Guadarrama, 2016, p. 122)

Esta situación plantea que la realidad social de los países no es realmente atendida por el grupo de tecnócratas, sino que, la economía es el pilar central para cualquier tipo de desarrollo o cambio.

Recientemente, debido a las severas crisis económicas y sociales de los países que impulsaron el modelo neoliberal, los grupos políticos y sociales al buscar culpables se enfocan en la imposición de la tecnocracia sobre la política (Ediciones El País, 2011), y sobre la administración pública, lo que configura este grupo como una entidad “extranjera” que no está en concordancia con las políticas locales.

1.4 Consideraciones de la corrupción y de las lógicas clientelares

Uno de los elementos que más afecta el funcionamiento de las instituciones y de los funcionarios públicos es el rechazo, por parte de los ciudadanos, a las actividades vinculadas con temas de corrupción, sectarios, ofensivos o que se ven envueltos en intereses particulares. Este sentimiento multisectorial es cíclico y se repite en múltiples momentos de la historia humana y surge por diferentes factores que hacen ver negativamente al gobierno y sus entidades. Además, de este sentimiento de rechazo surgen varias respuestas equivocadas del Estado hacia la sociedad, como, por ejemplo, la ineficiencia pública, la incapacidad por dar respuestas a las necesidades fundamentales, o la no respuesta oportuna.

La corrupción en sus distintas formas y aristas da cuenta de estar presente en la historia de la humanidad, considerando que “La historia de la corrupción política es vasta e

ininterrumpida. Hay testimonios de su existencia en todos los tiempos, en todas las culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos” (Laporta San Miguel y Álvarez, 1997, p. 19). Esta situación retrata la realidad de la condición humana y su papel frente al manejo y control del poder, viéndose influenciado ante los intereses personales o frente a dinámicas que incentivan la consolidación de este fenómeno y que responde a necesidades propias antes de las necesidades generales. Este hecho plantea que “la corrupción es algo que existe de *siempre*, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en el que pensamos” (p. 19), evidenciando la atemporalidad y el vínculo que tiene con la política y la naturaleza humana.

El debate actual se enfoca en la lucha contra este fenómeno, diseñando directrices generales que, en muchos casos, desconocen los sistemas políticos, la tradición política, la cultura política, el contexto económico del país y los niveles que afectan el funcionamiento del gobierno. En consecuencia, la corrupción es endémica y constante en todos los escenarios y enfoques, hasta el punto de equipararse metafóricamente con enfermedades que afectan gravemente la estructura social.

El concepto genérico de corrupción deja entrever que no siempre es un tipo de delito y que su estructura se configura por acciones o representaciones típicas del comportamiento humano. Esto significa que la corrupción en cada contexto se entiende de maneras diferentes y se identifica en cada caso de forma distinta, para algunos casos no se habla de clientelismo sino de prebendalismo, considerando los mismos elementos de lealtad y compromiso hacia otros intereses. Así, por ejemplo “en los instrumentos internacionales, a menudo se entiende por ‘corrupción’, la conducta que en Chile es denominada ‘cohecho’” (Carlotano, 2009, p. 17).

Lo que si se tiene como factor común es la implicación del fenómeno en contra de la administración pública, sosteniendo que el concepto trasciende el derecho e incurre en posturas económicas, sociológicas y de la ciencia política. Este fenómeno político redistribuye el poder público, dejando muchos elementos en manos de un patrón o partido político, que actuará de acuerdo a sus intereses y que obtendrá como compensación los beneficios obtenidos.

En este sentido, Weber plantea la existencia del prebendalismo como un elemento intrínseco en el sistema burocrático, sin tener necesariamente una connotación negativa, planteándolo como la asociación entre el monarca y sus servidores, recompensándoles por las tareas cumplidas, haciéndolo ver como algo rutinario y común. Sin embargo, en la actualidad la situación se ha extrapolado, a que, si bien en la práctica la situación es común, los actos de clientelismo generan indignación pública.

Reconociendo la diversidad del fenómeno, cada caso es un escenario único lo que hace que el concepto mismo de corrupción procure ser estudiado unívocamente para su referencia. Además, resulta fundamental tener en cuenta el contexto sociocultural en donde el fenómeno tiene incidencia, considerando que las relaciones sociales se ven afectadas por el mismo y que los fines también tienden a variar, es por ello que, el significado real varía del contexto que le rodea.

Ahora bien, la corrupción, en principio, es en sí misma “una construcción social” (Fernández, 1999, p. 22). Esta perspectiva social colinda con la visión jurídica, que pretende contener y castigar las prácticas y actos corruptos entre los cuales cuenta: el cohecho, el nepotismo, el tráfico de influencias, la malversación de fondos o el prevaricato, entre otros. Si complementamos estas posturas con la etimología de la palabra corrupción, para tratar de entenderla desde su origen, se tiene que es proveniente del latín *corruptio* (acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, también de daño, sobornar o pervertir a alguien); se forma por un prefijo *con-* (acerca de, junto), raíz del verbo *rumpere* (quebrar, hacer pedazos o arrebatar) y el sufijo *-tio* (indicando acción y efecto) (Real Academia Española de la Lengua, 2014).

Es curioso que, en este sentido originario, se aclara que la corrupción desnaturaliza, rompe o quiebra un elemento en equilibrio, es en ese supuesto en donde los juicios morales y las normas jurídicas permiten dilucidar la negatividad de los actos de corrupción, su impacto y penalidad.

En ese orden de ideas, una de las definiciones más sencillas que se tiene del fenómeno es la que lo entiende como “aquellos comportamientos que se desvían de las funciones naturales de los servidores públicos, para atender intereses privados” (Perdomo, 1998, p. 22).

Sin embargo, esta definición se reduce solo al sector público, dejando sin sustento teórico el sector privado que, generalmente, refleja las buenas y malas prácticas del sector público.

Aunque la corrupción no es un elemento exclusivo del sector público, es importante tener claro que “...puede haber una corrupción pública y otra privada...desde el punto de vista empírico es más frecuente de lo que parece a primera vista” (Malen Seña, 2002, p. 214). En ese sentido, la diversidad del fenómeno y las complejas características con las que cuenta tanto para el sector privado como para el público, se rechaza la limitada postura que plantea el Banco Mundial, de la mano de Susan Rose-Ackerman, que plantea que la corrupción es “el uso de un cargo público en beneficio privado” (Rose-Ackerman y Palifka, 2016, p. 125), debido a que es una postura inadecuadamente restrictiva y que limita el objeto de estudio frente al funcionamiento de la administración pública.

Tanzi (1998) propone la definición de corrupción que la entiende como el “abuso del poder público para el beneficio privado” (p. 564), aglomerando la idea más popular que se tiene sobre esta situación. Esta relación implica la existencia de abuso y desigualdad en las relaciones intersectoriales para conseguir un fin personal, desviando las reglas generales que se aplican a los ciudadanos y las instituciones, afectando seriamente las percepciones que se tienen sobre el poder, la posición social y el mérito público, continúa Tanzi esclareciendo el vínculo entre lo público y lo privado, al mencionar que:

Especialmente en las grandes empresas privadas, la corrupción existe claramente, como por ejemplo en la contratación pública o incluso en la contratación interna. También existe en actividades privadas reguladas por el gobierno. A veces, el abuso de poder público no es necesariamente para el propio beneficio privado, sino para el beneficio de la propia colectividad, clase, etnia, amigos, familia, etcétera. De hecho, en muchos países algunas ganancias de la corrupción van a financiar las actividades de los partidos políticos (p. 564).

En el contexto en el que se plantea la corrupción, es necesario entender que los actos pequeños y los grandes tienen igual relevancia, en la medida en que hacen parte de una afectación estructural, que en mayor o menor medida hacen mal uso del poder conferido y que se limita a intereses personales.

Ahora, si el enfoque de estudio se traslada a las causas o los orígenes de la corrupción, someramente las posturas teóricas se diversifican y el debate tiende a concentrarse y defender las posturas propias de los contextos o las condiciones originarias de cada país⁸. Es por ello que en la mayoría de los casos los debates sobre los orígenes de la corrupción se enfocan en el argumento de la pobreza, dejando de lado elementos exógenos del sistema político que también interfieren en estas relaciones.

A manera de reflexión, Rodrigo Querubín (2005) plantea que la ética pública y privada se ven seriamente afectadas por las malas prácticas del poder y que el origen de dichas prácticas radica en elementos comunes de las sociedades, logrando encontrar puntos de concordancia en estudios de caso, que para el caso de Querubín (2005) se concentra en Francia, Alemania y Colombia, estos elementos se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3: Causas de la Corrupción

Características que generan corrupción	Incidencia
El sistema de gobierno ejerce gran influencia sobre la corrupción	Se ha comprobado históricamente que los sistemas de gobierno autoritarios generan corrupción, planteando los casos de China y Singapur. Se supone que la democracia promueve la libertad de expresión y por añadidura incentiva la transparencia. Sin embargo, la aparición de partidos políticos o movimientos en el periodo electoral, presentándose como mesiánicos o que tratan de representar amplios grupos sociales, son un foco constante de corrupción, ante la necesidad de líderes políticos y ante la falta de sustento y tradición ideológica.
El origen de la corrupción radica en los bajos salarios de los servidores públicos	En las naciones menos desarrolladas, el papel de los servidores públicos es un honor, sin embargo, los bajos salarios y las pocas opciones para mejorar las condiciones de vida se convierten en un foco de corrupción. Es decir, son las tentaciones las que generan lógicas anormales en el funcionamiento del gobierno, forzando la generación de fraudes o recibir sobornos como respuesta de las inminentes necesidades sociales. Los problemas de los servidores públicos de bajo nivel y con bajos ingresos atentan contra la meritocracia, promoción, capacitación y la retribución por parte del Estado. Esta situación es un retrato de las

⁸ Entendiéndolas como condiciones sociales, jurídicas y políticas que han heredados los países actuales, de los momentos coloniales, de los procesos de consolidación o guerras, y que influyen en la actualidad en el desarrollo de los estados (Viaña, Claros, y Sarzuri-Lima, 2010).

	condiciones desiguales en el salario entre los sectores y entre lo público y lo privado.
La corrupción es un problema cultural	Algunos estudios han señalado que la cultura como elemento ancestral de las sociedades actuales ha permitido el avance de la corrupción. Es decir, entre todos los países existentes, hay ciertos países que por su herencia cultural, características étnicas e historia son más corruptos que otros. Las actividades comerciales fundamentadas en la confianza con base en el intercambio de regalos en algunos sitios de África y Asia es común y gracias a ellos el gobierno funciona y tiene relaciones de confianza estables.
La permisividad social	La relativización de todos los fundamentos sociales como los son la religión, la ética y la moral, entre otras, dio paso a la flexibilización de muchas actitudes humanas que en determinados momentos fueron reprochables. Las nuevas demandas sociales han permitido que las prioridades sociales se reenfoquen, limitando la relevancia de los temas que comprometen los recursos públicos.
La transparencia gubernamental solo puede alcanzarse en países desarrollados	La voluntad política por frenar la corrupción se ha convertido en un discurso más, sin incidencia en la realidad que afrontan los países, el manejo del Estado en muchos casos ha permeado el manejo corrupto. Sin embargo, es loable resaltar y ejemplificar el papel del confucianismo en Asia, en donde los principios de transparencia son fundamentales para el buen gobierno y las buenas relaciones humanas.

Fuente:(Querubín, 2005)

Estos aspectos hacen parte de lo que algunos autores, como el mismo Querubín (2005) y Flórez (1991), identifican con lógicas de corrupción desde épocas de Sócrates, Platón y Aristóteles. Un relato de Platón, el mito del anillo de Giges, por ejemplo, tiene sus raíces en la práctica corrupta de quien, por medio de un poder adicional conferido, impulsa traiciones para apoderarse del trono. Lo que pretende Platón por medio de este relato es referenciar la idea de justicia, que, puesta en boca de Glaucón, sugiere que deberían existir dos anillos o poderes, uno para el hombre justo y otro para el injusto, y que irremediamente cada uno lo aprovecharía para actuar de acuerdo a su propio interés, haciendo imposible la tarea de distinguir entre un hombre y el otro, ya que las motivaciones de las actuaciones serían prácticamente las mismas.

La vigencia de la postura de Platón, en la actualidad, permite que las conclusiones de Glaucón sean aplicables dado que “el ser humano prefiere actuar siempre como le plazca mejor” (Maldonado, 2001, p. 10).

Teniendo en cuenta la multiplicidad de perspectivas sobre la corrupción, las formas de resolverla también son diversas, así:

Las características de la corrupción difieren entre sociedades: puede ser poco frecuente, generalizada o sistemática. Si es poco frecuente, es fácil de atacarla. Pero cuando es generalizada, quienes trabajan para el Estado o se relacionan con él creen que la corrupción es el camino para lograr que la maquinaria de éste funcione, generando una dinámica exponencial, que termina por convertir el fenómeno en un problema sistémico. Esto ocurre porque la corrupción de unos estimula la de los demás a aceptar sobornos hasta que todos, incluyendo los más moralistas, se corrompen (Cuellar, 2000, p. 566).

Como se ha planteado, la corrupción se puede abordar en términos legales, socioculturales, económicos y morales, siendo este último aspecto el más subjetivo por los juicios de valor que tiene cada individuo. Además, es importante relacionar que el ejercicio de la corrupción es un paralelo con el ejercicio de la ciudadanía, en donde la relación surge de una posición legítima, que se ve minada por las actuaciones tramposas y “merma la eficacia del sistema” (Gomis, 1992, p. 3).

Es por ello que existen varios puntos de vista en relación con la corrupción que se ponen de manifiesto como ejes fundamentales de afectación (Maldonado, 2001, p. 12). En ese sentido, acerca de su funcionamiento se puede considerar:

1. La corrupción no como acto *per se*, sino como relación: el fenómeno hace que las redes y el poder se concentre en grupos con mapas de relaciones claras y con una utilidad y funcionalidad bien definida.
2. La corrupción surge y se alimenta de estructuras de poder: el poder político y el poder económico se identifican como formas de poder claras y consolidadas. Los cambios surgen en las relaciones de interdependencia que admiten gradualmente deudas de favores, dominio, relaciones de compra y venta, entre otros. Los puntos medios entre el poder económico y el poder político son la Iglesia, la estructura militar, la rama judicial y los medios masivos de comunicación; demostrando que la corrupción política es la corrupción es su forma más grave y dañina.

3. La esfera pública es vista como un fideicomiso, entregada casi exclusivamente a los intereses privados. El gobierno ha efectuado acciones para deslegitimar las actuaciones estatales, al contrario de la naturaleza que representa, defiende y protege a la sociedad. El Estado se ha desdibujado completamente y la racionalidad y el control del territorio se ponen en duda en la medida en que en ese mismo espacio nacen nuevos intereses más fuertes y vinculantes.
4. La democracia pierde todo sentido y queda desvirtuada: Los individuos y la sociedad en su conjunto no confían en el régimen político y el sistema económico, el concepto queda desprovisto de significado y sentido en la medida en que la manipulación de los candidatos y políticos permiten las relaciones corruptas. Generalmente se busca apoyo y lineamiento en el sistema eclesiástico, militar, educativo o de comunicación masiva, tratando de entender la realidad que les rodea y buscando formas legítimas para frenar el ciclo de la corrupción.

Por otra parte, la corrupción se presenta como solución a problemas de gobernabilidad y voluntad política por actuar en favor de la sociedad. Resulta irónico pensar que las lógicas corruptas en muchos escenarios permiten materializar el actuar del Estado a un costo. Además, en la mayoría de escenarios, los gobiernos son autónomos de acatar o no los lineamientos internacionales, dejando espacios propicios para que el fenómeno se materialice y alcance dimensiones regionales⁹ y globales.

Ante la existencia de un fenómeno corrupto al interior del Estado, la respuesta más lógica es apuntar a una reforma estructural del mismo, buscando dar respuesta a las críticas sociales que se gestan por esta situación y que repercuten en negativas por parte de amplios sectores sociales. Sin embargo, este escenario se convierte en un nuevo foco de corrupción si los mecanismos legales y la sociedad no están presentes durante el proceso de construcción y consolidación, forzando a que un proceso temporal de adecuación se convierta en permanente, afectando cada vez a más ciudadanos ante la redistribución de recursos y los cambios constantes.

⁹ Ver como referencia el caso de Odebrecht en América y consultar el Barómetro Global de la Corrupción.

América Latina tiene una atmósfera singular gracias a que, desde la década de los veinte, se pueden rastrear modificaciones estatales que desembocaron en otras modificaciones estructurales, las cuales en la mayoría de los casos culminaron en procesos constituyentes. Estas constantes modificaciones sobre la administración pública evidencian las dinámicas sociales, la búsqueda constante por controlar efectivamente el territorio y hacer ejercicio de la soberanía. Además, muchos de estos procesos cuentan con dos características esenciales: “la reforma como proceso tecnocrático y exogenerado, a partir de la influencia de los organismos internacionales” (Gorrochategui, 2000, p. 1).

Así, se puede dar una situación en la que “la sustitución del tratamiento impersonal por el tratamiento personal dentro de la estructura encuentre una desaprobación general y es caracterizada con epítetos como soborno, favoritismo, nepotismo, etc.” (Merton, 1965, p. 11).

Tanto los cambios estructurales como los cambios sociales han moldeado el sistema administrativo y con esto las dinámicas y espacios en los que la corrupción tiende a actuar, acelerando fenómenos como la desigualdad social, la pobreza extrema, la falta de gobernabilidad, la malversación de fondos y las múltiples afectaciones contra la meritocracia pública, permitiendo que, en consecuencia:

Los cambios operados en los regímenes políticos, las condiciones de hiperinflación y las transformaciones en las estructuras administrativas de asignación de servicios y recursos, han generado "zonas grises" en las organizaciones que propician los comportamientos corruptos, manejándose en el límite entre la normatividad y la anomia, entre lo legal y lo ilegal, entre lo legítimo y lo ilegítimo. (Gorrochategui, 2000, p. 2)

En ese orden de ideas, el nepotismo¹⁰ es una de las peores degradaciones de la corrupción para controlar el poder y la ejecución del mismo, ya que se entiende por una “Corruptela política caracterizada por el favoritismo familiar; por la dispensa de honores, dignidades, cargos y prebendas a los parientes y amigos” (Cabanellas y Cabanellas, 1979, p. 300). Esta idea de facultar a familiares o amigos para hacerlos con cargos públicos no es

¹⁰ También identificado en la literatura como el “amiguismo”.

nueva, viene desde la antigua Grecia pasando por el ascenso de Napoleón y el Golpe de Estado en Zimbabue de 2017.

Es por ello que las lógicas de la corrupción y las dinámicas del nepotismo no deben ser abordadas inicialmente como un fenómeno que ocurre al margen de los procesos de desarrollos naturales de un Estado y una sociedad determinados. La lógica del nepotismo es, sin lugar a dudas, mucho más reservada que otras lógicas o degradaciones de la corrupción, en la medida en que el desconocimiento de la situación y de las condiciones en general son las que permiten que se desarrolle rápidamente al interior de las estructuras. Generalmente, no se identifica una jerarquía de cargos que se vea comprometido por esta práctica, confirmado que tanto los cargos altos, como los cargos medios y bajos se ven afectados por favorecimiento político.

Las lógicas del clientelismo, a nivel social, tienen un funcionamiento peculiar que en determinados casos limita su estudio. Según Morin y Pakman (1994) esto implica un “paradigma de simplificación” (p. 31), el cual surge del descontento, la ofensa y la vergüenza que generan los actos de corrupción en la sociedad. Los postulados que desde esta corriente se plantean tienen sustento en tres principios básicos: disyunción, reducción y abstracción como se evidencia en la Tabla 4.

Tabla 4: Principios del paradigma de la simplificación.

Principio	Característica
Disyunción	Se entiende como la separación de categorías donde son mutuamente excluyentes entre sí, como cuando se plantea que la corrupción funciona como una enfermedad.
Reducción	Tiende a reducir ambas categorías o todas las categorías que se presenten a una misma reducción conceptual, limitándolas o encasillándolas en dos categorías: bueno o malo.
Abstracción	La sociedad en general permite que cada categoría adquiera una esencia especial, justificando o no los actos cometidos y buscando automáticamente los culpables.

Fuente: (Morin y Pakman, 1994)

De acuerdo a los principios anteriormente planteados, los individuos que terminan participando en las prácticas corruptas son esencialmente perversos, alejándose de la percepción que se tiene de los funcionarios públicos que son rectos, honestos, fuentes de

verdad y transparencia. Además, esta postura hace que los nuevos intereses de los políticos interfieran con las razones y criterios reales para solucionar y limitar la expansión del fenómeno, politizando y convirtiendo en objeto publicitario el acontecimiento y los vinculados, generando en últimas proselitismo político.

Es por ello que las nociones que se tienen del fenómeno de la corrupción, vinculado a la administración pública, tienen como fundamento la respuesta a un grupo político o a una élite dominante que posee y conserva el poder. Un acto corrupto por su naturaleza es la violación de un deber, por lo que es usual plantear que “Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada” (Malen Seña, 2002, p. 32).

Además, se debe entender que la noción de corrupción vinculada al sector público es parasitaria del sistema normativo y social de un Estado determinado o de unas regiones determinadas. Por esto, la corrupción se ensambla rápidamente en momentos económicos, sociales y políticos y en distintos niveles jerárquicos, sin alejarse de la perspectiva punitiva o penal, común de una actividad ilícita.

En ese sentido, por la diversidad del fenómeno y por las complejas características con las que cuenta tanto para el sector privado como para el público, se rechaza la postura que plantea el Banco Mundial, de la mano de Susan Rose-Ackerman, que plantea que la corrupción es “el uso de un cargo público en beneficio privado” (Rose-Ackerman y Palifka, 2016, p. 125), debido a que es una postura inadecuadamente restrictiva y que limita el objeto de estudio frente al funcionamiento de la administración pública.

Aunado a lo anterior, para Prats, la visión administrativa, en sus actuaciones y en la designación de cargos, en la mayoría de casos cae en manos de los intereses de los partidos políticos, incurriendo en prácticas clientelares que afectan seriamente el desempeño de las actividades administrativas, dañando la libre competencia profesional, el mérito, alterando el predominio de la lealtad pública por una lealtad figurativa y personal, que pone los intereses de partido por encima del interés general, deslegitimando el sistema político y sus actores (Prats i Catalá, 2002, p. 4).

De acuerdo con Villoría, cuando el clientelismo de partido logra vincularse a las instituciones públicas y desarrolla una red de clientes internos, que tienen algún grado de dependencia hacia el partido, la entidad funciona para responder al partido y a los intereses que le sean impuestos (Villoria, 2007, p. 95). Por ello, el clientelismo, como queramos determinarlo, socava la imparcialidad pública y la independencia institucional, poniendo en riesgo el funcionamiento de la entidad, la consolidación y respuesta del interés general y reevaluando el papel de los funcionarios públicos, atados a otros intereses.

1.4.1 Dinámica entre la Administración Pública y la Corrupción

Inicialmente, se debe partir de reconocer que tanto la administración pública como la corrupción funcionan intrínsecamente ligadas por el poder del Estado, adaptándose a los escenarios de los cambios de gobierno y a los intereses políticos que surgen de este. Así, es “incontrovertible que el Estado necesita un cierto número de personas y una determinada organización para poder cumplir con sus funciones y prestar los servicios públicos pertinentes de un modo adecuado” (Malen Seña, 2002, p. 39).

Existe un choque entre dos visiones, por un lado la del funcionamiento público, relacionado al interés general, a la imparcialidad y a los principios de eficiencia, eficacia, jerarquía, descentralización, coordinación, desconcentración y de ser necesaria la delegación, todos ellos sometidos al derecho y al imperio de la ley; y, por el otro, la del funcionamiento particular, motivado por intereses que reducen el interés general a favor del cumplimiento de fines personales y que, además, atentan contra los principios públicos al tergiversar el funcionamiento público basado en la jerarquía, permitiendo la llegada y el acceso de la corrupción a la estructura administrativa en múltiples niveles y con variadas finalidades, enfocándose en la mayoría de los casos en el hecho en que “la ganancia privada es asegurada a expensas públicas” (Laporta San Miguel y Álvarez, 1997, p. 20).

Frente a esta segunda postura, la legitimación pública es un elemento imperante, pues es esta la que brinda mecanismos en relación con las formas de organización, y el funcionamiento propio del sistema administrativo en donde se aplique, el que se puede observar en la Tabla 5.

Tabla 5. Características de los modelos administrativos

Modelo	Características
Administrativo	
Administración Francesa	Después de las reformas napoleónicas, se logra establecer un modelo de administración pública fuertemente estructurada, organizada y compacta, frente a la tradición de puestos vitalicios que vivió Francia en el antiguo régimen. Este modelo busca que los funcionarios tengan especialización y conocimientos en los cargos, valora significativamente la elección meritocrática y los ascensos al interior de la estructura, de acuerdo a órdenes claras y precisas.
Administración Estadounidense	El modelo norteamericano tiene una dependencia del poder ejecutivo fuerte, los funcionarios son nombrados directamente por la rama ejecutiva, quien designa las tareas y actuaciones que se deben desarrollar, dejando los límites claros desde el inicio y forzando paradójicamente mucha más mano de obra. El reclutamiento se da por necesidades concretas, limitando el ejercicio prospectivo de las necesidades sociales y afectando la respuesta del Gobierno ante diversos escenarios imprevisibles. La idoneidad de los cargos no apunta a la meritocracia como recurso primario, la administración pública es vista como un botín del partido político que gana las elecciones, afectando la continuidad de los proyectos o programas que el contrincante adelantó.

Fuente: (Malen Seña, 2002). Elaboración Propia

Como se ha planteado a lo largo de esta sección, se puede observar que las entidades públicas, la dirección y el funcionariado son estructuras que convergen para el funcionamiento pleno de la administración pública, desarrollando institucionalidad y jerarquía pública, evidenciando que los elementos de poder son elementos instrumentales, canalizados por los funcionarios. En ese sentido, se presenta una paradoja real, en el hecho de que en la realidad la administración no se puede abstraer bajo ningún escenario de los intereses políticos y de la realidad política que vive un país, viéndose forzada a colaborar con los fines del Estado que se han planteado (Martín-Retortillo, 1962, p. 233), lo cual está muy alejado de la visión de los funcionarios como quienes realizan tareas con objetividad, imparcialidad y exactitud, sostenidos en valores como la neutralidad y la imparcialidad, actuando de manera distante e indiferente a la política.

Desde esta postura, la contradicción entre la naturaleza y la realidad salta a la vista de todos los intermediarios, haciendo que, desde el inicio, el Estado se vea obligado a blindar jurídicamente a la administración pública, estableciendo unos mínimos para su funcionamiento y acceso. Sin embargo, al irrespetar esta situación y evidenciar que existen vacíos legales, nacen escenarios propicios para la corrupción pública, en donde las actitudes reprochables se multiplican, afectando la estructura pública y su desempeño.

Desde esta perspectiva, la sociedad en su conjunto tiende a desconfiar de los servidores públicos, reevaluando el poder y la legitimidad conferidos, desde la perspectiva del criterio de toma de decisiones y desde las críticas que surgen de los derechos propios del funcionario y de los derechos colectivos. Esta situación plantea tres escenarios para la relación de poder, administración y corrupción:

1. El funcionario dispone de discrecionalidad para denegar u otorgar una autorización, sin interesarse en el reglamento general o el origen de la petición. Es por ello que el poder del funcionario puede contrariar la naturaleza administrativa, atentando contra las ordenanzas sociales conferidas previamente.
2. El funcionario puede manipular la información, que se le ha confiado, para generar percepciones falsas en los ciudadanos, haciendo que los trámites sean innecesariamente complejos. Esta modalidad de funcionamiento desgasta innecesariamente los recursos públicos y hace que la sociedad se distancie del funcionamiento real del Gobierno.
3. El funcionario tiene en determinados casos las facultades para imponer costes evitables para la ciudadanía, permitiendo que los recursos públicos se vean multiplicados para satisfacer fines distintos a los colectivos. (Malen Seña, 2002, p. 45)

Estos comportamientos oportunistas atentan contra la integridad de los derechos colectivos, haciendo que la administración funcione bajo nuevos parámetros en donde las cuentas se rinden a personas particulares y no a la sociedad. Obviamente, estas actuaciones dependen de la postura personal del funcionario y de su receptividad a la hora de cometer los hechos, generando desequilibrios internos y desigualdades en las condiciones generales.

Además de los elementos anteriormente planteados, desde la década de los ochenta se han identificado un conjunto de condiciones que favorecen el desarrollo y vínculo entre la corrupción y la administración pública, al interior de los Estados y las sociedades modernas planteadas por Deysine (1980), estos elementos son:

- Salarios y remuneraciones públicas de muy bajo nivel, o carencias importantes en materias relacionadas con el bienestar familiar o personal de los funcionarios.
- Interinidad constante de la función pública, haciendo que lo público se vea como un elemento secreto.
- Debilidad y ausencia de sanciones, o falta de reproche social en los actos de corrupción, bien sea por falta de penas o mala aplicación de las mismas o también por el propio desinterés social.
- Ineficiencia en la gestión administrativa, que abre la opción directa entre dinero y velocidad, para acelerar los trámites, simplificar los requerimientos o para tener éxito con las peticiones solicitadas por el ciudadano.
- El paralelo entre riqueza e impacto a consecuencia de las decisiones públicas permite la concentración de poder desmedido, generando estímulos en la administración pública para que cometa actos corruptos. Los actos pueden ser vistos y estudiados como secuelas de un crecimiento económico acelerado.
- Los funcionarios tienen una *doble lealtad*, haciendo que tengan conflicto de motivaciones y de intereses. Si el agente llega a un cargo gracias a la influencia de una entidad ajena o por medio alternativos que no responden a la meritocracia, su cargo, su condición y sus lealtades quedan sujetas a los intereses externos.
- No hay competitividad o inexistencia de mercado interno para garantizar ascensos o reconocimientos, producto de las buenas decisiones de los funcionarios.
- No existe articulación interna en la burocracia, lo que hace que se presenten serias fallas en el control interno, funcional, procedimental y jerárquico.

Todas estas situaciones de la administración pública si no se resuelven, eventualmente, permiten el desarrollo de la corrupción pública, si, por ejemplo, los partidos políticos son más fuertes que las estructuras de gobierno, el resultado serán estructuras públicas cooptadas por los partidos, afectando el sistema de decisión y su composición.

Como resultado surge la formula pura de la corrupción en la administración pública sintetizada en “ $C = MDP + DDP - RDP$ ” (Klitgaard, 1988, p.p. 74-75), en la cual se propone que C es igual a corrupción; MDP es el monopolio de las decisiones públicas; DDP , la discrecionalidad de las decisiones públicas; y la RDP hace referencia a la responsabilidad que debería asumir la o las personas que efectúan el acto de corrupción pública.

De acuerdo con esta ecuación fundamental, la corrupción avanza más rápido cuando las decisiones públicas se toman desde la practicidad sin conocimiento sobre la situación actual y la situación futura esperada, dado que la persona implicada tiene grandes capacidades discrecionales para tomar la elección que mejor le parezca, además, no existen mecanismos que la obliguen a una rendición de cuentas constante y con penalizaciones.

Finalmente, desde la psicología, la antropología y la sociología se reconocen diferentes motivaciones, condiciones, causas y demás elementos que motivan la ejecución de actos corruptos públicos, pero puede plantearse irreductiblemente que la corrupción también nace de la propia actitud deshonestas de los actores vinculados. Es importante aclarar que, sin que suene como una obviedad, los individuos no son homogéneos en sus condiciones humanas y no todos los funcionarios públicos permiten que se celebren actos corruptos en detrimento del bienestar general.

1.4.2 Cultura política y Administración Pública

La estructura político-administrativa y la cultura política deben ser elementos diferenciados, aunque complementarios, así “la estructura política de los sistemas políticos pueden diferir por lo menos en dos importantes aspectos: 1) el grado de diferenciación y especialización de los roles políticos, estructuras y subsistemas; y 2) la autonomía y subordinación de todos ellos” (Almond y Powell, 1978, p. 44). La visión weberiana, que se desarrollará con profundidad en capítulos posteriores, reconoce que los tipos principales de autoridad funcionan en sistemas políticos, donde la burocracia y la administración pública tienen roles diferenciados pero presentes a lo largo de la vida política de una sociedad.

En ese orden de ideas, la mejor representación de cultura política es en la que se reconocen las relaciones políticas, fundamentadas en valores y costumbres, entendiéndose como

el conjunto de conocimientos, sentimientos, representaciones, imaginarios, valores, costumbres, actitudes y comportamientos determinados grupos sociales, partidos o movimientos políticos dominantes o subalternos, con relación al funcionamiento de la acción política en la sociedad, a la actividad de las colectividades históricas, a las fuerzas de oposición, a la relación con el antagonismo político, etc. (López De la Roche, 1993, p. 95)

Así, mientras que la cultura común se transmite directamente entre individuos, mediante ejercicios de ciudadanía o civismo, la cultura política se transmite por medio del aprendizaje de la vida social, llegándose a identificar la socialización política como proceso anterior a la cultura.

De esta forma, la relación entre cultura política y administración pública surge en la medida en que la primera limita las actuaciones, costumbres y reglas de la segunda, en esa medida “la cultura política es no menos importante para fijar límites, aunque tales límites sean menos tangibles que los determinados por condiciones económicas (...) la cultura puede virtualmente ordenar ciertas acciones y prohibir otras” (Peters, 1999, p. 124).

A pesar de la naturaleza abstracta de la cultura y la administración, los límites de procedimiento y de comportamiento son claros, en gran medida por la positivización de la costumbre y la defensa de las tradiciones, de allí que se podría plantear que las leyes son en algún grado la expresión de la cultura política de un Estado. Otro eje fundamental son las interacciones constantes entre cultura y gobierno, en la medida en que son dos elementos que cambian y se adaptan constantemente al papel real de la política (Wildavsky, 1987).

La relación conceptual planteada originalmente por Peters (1999), permite advertir cómo la cultura influye desde múltiples campos sobre la administración, siendo, inicialmente, considerada como un elemento autónomo que afecta el proceso de toma de decisiones en los funcionarios. El predominio social, también, afecta el desarrollo de la élite política con la burocracia, orientando los lazos políticos hacia actitudes y entidades específicas. A su vez, es

interesante plantear que, en algunos escenarios, las entidades cuentan con la suficiente solidez institucional y organizacional para hacer que se desarrollen culturas propias, estableciendo una dicotomía sobre la cultura pertinente con la visión elitista o participativa para las normas internas.

Los elementos propios de la cultura son los que permiten que el modelo burocrático-administrativo se afiance en la sociedad. Esta cuestión básica de aceptabilidad y reconocimiento legitima el medio de organización social alrededor de este modelo. Es por ello que tanto la administración pública como la cultura en sus múltiples presentaciones y áreas, trabajan de forma sinérgica y transversal en la sociedad.

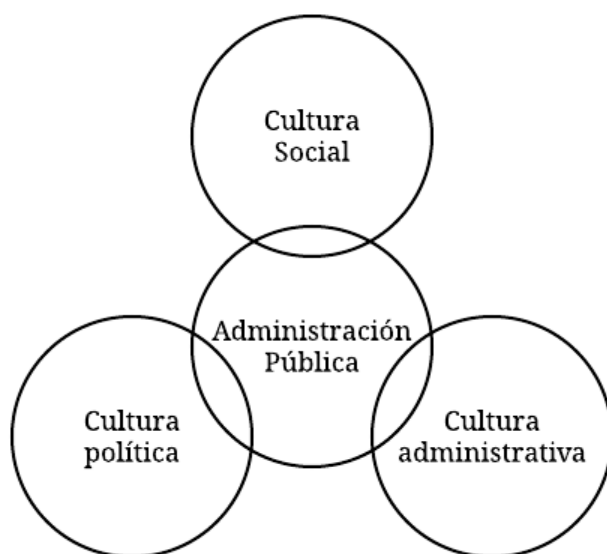


Ilustración 1: Relación entre la cultura y la administración

Fuente: Peters, 1999, p. 128

Como resultado general, se evidencia una mutua adaptación entre las organizaciones y la sociedad, vinculando a todas las organizaciones en un modelo general con características adaptables para cada caso particular. La mejor muestra de ello es el desarrollo y la distinción de sociedades empresariales y de sociedades burocráticas (Bendix, 1963; Bendix, Ferrol, y Lipset, 1972). Este permite explicar el origen de las variaciones entre los estados.

Si se habla tanto de cultura política como de administración pública, un caso que refleja esta situación es lo que ocurre entre Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela, estados que actualmente reconocen los elementos originarios en común, pero las variaciones sociales, administrativas y políticas han desarrollado modelos muy distintos de administración pública entre sí.

Las diferencias en la actualidad son sustanciales, las naciones y los estados han reaccionado a nuevos desafíos por medio de nuevas entidades o por medio de reestructuraciones que reenfochan los esfuerzos por funcionar en un contexto cambiante. Un elemento transversal del sistema administrativo, aplicado indistintamente en los estados y naciones, tanto desarrolladas como en vía de desarrollo¹¹, son las normas de lealtad, un elemento cultural que hace parte de la vida individual de los ciudadanos, que representa la herencia del modelo burocrático y su aplicabilidad hacia la administración pública.

Así, el buen funcionamiento del sistema administrativo radica, desde la perspectiva cultural, en el establecimiento de unos valores generales adoptados por cada individuo que se vincula activamente al sector público y que, a su vez, se ve legitimado por otra parte de la sociedad que no se vincula, pero reconoce como necesarios y fundamentales tales valores (Douglas, 2013).

Este fenómeno, sobre las diferencias entre la cultura política y sus adaptaciones, permite una clasificación según sus sesgos, útiles para analizar su relación con la administración pública. En la Tabla 3, a continuación, se plantean las delimitaciones de cultura política y su papel frente a la administración pública, de acuerdo a los postulados de varios autores.

Tabla 6: *Cultura política y su papel frente a la administración pública*

Dimensión de la cultura política	Incidencia en la administración pública
Jerarquía e igualdad	Las organizaciones y estructuras administrativas tienen jerarquías, a nivel personal, y autoridades que cuidan los valores organizacionales, resaltando que

¹¹ La visión de los países en vía de desarrollo como “basada en la revaloración de la socialdemocracia y en la búsqueda de su compatibilidad con el mercado. Esta propuesta exige reconsiderar el papel de los ciudadanos, el Estado y el Gobierno en el contexto de una renovación democrática” (Félix y Elia, 2001, p. 397).

	<p>la administración y la burocracia son componentes del sistema político moderno y se orientan siempre a la consecución de logros (Weber, 1998, p. 198).</p> <p>La igualdad es fundamental, en la medida en que la composición social tradicionalmente ha evidenciado que los segmentos de la sociedad sin recursos económicos, son mayoría en la composición de la sociedad, que busca al gobierno para que atienda sus necesidades o de respuesta de sus actuaciones.</p>
Libertad y coerción	<p>La libertad y su opuesto, la coerción, en términos generales la mayoría de las sociedades se ha esforzado por cambiar y mejorar los sistemas de valores, la acción social y la libertad de expresión. Es la burocracia la que en determinados momentos limita la visión de lo que es realmente libertad y el grado de coerción que se debe aplicar a las decisiones.</p> <p>Es decir que la administración aplica una coerción indirecta sobre la ciudadanía, imponiendo la voluntad de la entidad por encima del interés general, sin promover el debate o el consenso sobre el tema, desencadenado una “tiranía administrativa” (Peters, 1999, p. 152).</p>
Lealtad y compromiso	<p>Esta tercera dimensión de la cultura política retratada por Pye, versa sobre los diferentes tipos de lealtades existentes de forma transversal en la sociedad y su relación profunda con el compromiso nacional y la administración pública.</p> <p>La relación entre el administrador y el cliente se puede ver seriamente perjudicada, si existen tensiones sociales o si los administradores públicos provienen de un solo sector social, dejando de lado la representación de los otros grupos en el gobierno. La lealtad finalmente es con el funcionamiento de la administración, es decir con el Estado y los compromisos se adquieren en la medida de las actuaciones.</p>
Confianza y desconfianza: teoría del poder burocrático	<p>La relación existente entre desconfianza y confianza, se ve reflejada en el nivel de aprobación que tiene un gobierno sobre sus actuaciones, esta situación permite explicar las diferencias en el poder administrativo en diferentes sistemas políticos y estados.</p> <p>En consecuencia, estos elementos están en constante cambio, respondiendo a los cambios propios del sistema, adoptando desde la sociedad nuevas disputas ideológicas o políticas sobre los temas coyunturales.</p>

Fuente: Pye y Verba, 1965, 2015; Weber, 1998; Peters, 1999. Elaboración Propia

Como se observa, las concepciones que se tienen sobre la cultura política afectarán el desarrollo y la visión sobre la administración, la justicia, y el poder, haciendo que su papel al interior de la estructura pública sea más o menos valioso, de acuerdo a la visión inicial que se tenga, activa o pasiva, racional o deductiva, frente a los principios generales. Es por ello que la ley y la tradición ganan un nuevo significado y valor dentro de lo social, convirtiéndose en un mecanismo para permear el funcionamiento del gobierno.

De esta manera, al lograr relacionar la cultura política con la administración pública, desde la perspectiva social, las orientaciones específicas surgen desde el entendimiento

individual, pese a que la incidencia se da en las decisiones y cambios generales, forzando a que los individuos en determinados momentos se vean obligados a pensar en el colectivo (Gibbins y Reimer, 1999). En consecuencia, las organizaciones y sus funcionarios desarrollan una vocación hacia la defensa de lo público, acercando las posturas individuales de la cultura política, permeadas por normas, reglas o leyes, a las de las decisiones para el funcionamiento de la administración.

Al reconocer, entonces, que la administración pública es un elemento fundamental del gobierno, es posible analizarla desde una perspectiva política, en vez de estudiarla solo como una actividad gerencial que se limita a funciones y tareas. En ese sentido, al quedar como un elemento secundario la administración, se puede prestar atención “a las actitudes y valores referentes a la participación política, los procedimientos democráticos, la eficiencia política y la participación política” (Peters, 1999, p. 137).

Como consecuencia, la complementariedad entre la cultura política y la administración pública se sitúa más allá de unos conceptos o percepciones sociales sobre el entorno y el sistema político, pues tiene una incidencia real en la confianza en las instituciones, el desarrollo y la defensa del mérito, y la sinergia de las instituciones por alcanzar metas y diseñar objetivos en común, entre otros (Bañón y Carrillo, 1997).

1.4.3 Entendiendo el *Spoil System*

Inicialmente, el concepto de *spoil system* se vincula a una práctica que afecta los procesos electorales, los partidos políticos y el servicio civil, que permite otorgar cargos y manipular los recursos de la administración pública a favor de los vencedores del proceso electoral. Por ello, la génesis del concepto se remonta a un caso histórico de este fenómeno, en el que Andrew Jackson es elegido séptimo presidente de los Estados Unidos en 1829 por el Partido Demócrata, y quien al acceder al poder reparte los cargos del orden federal “entre los leales” (Sánchez, 1997), usando como criterio el apoyo a su campaña, los pactos previos,

los bienes y riquezas, obligando a configurar un nuevo Estado volcado en el norte del país, generando desigualdades y repercutiendo en la Guerra de Secesión¹² (1861 – 1865).

Este proceso de purga pública y de recambios políticos, atados a promesas previas pone en evidencia el poder que concentra la rama ejecutiva sobre las otras instituciones y su fuerte dependencia, Wheeler (1919), plantea los sucesos que modificaron el funcionamiento de la federación en Norteamérica a consecuencia de esta práctica, suscitando saboteos, atentando contra el mérito y la tradición política del país. Este sistema de botín (por su traducción al español), permitió que las prácticas clientelares se arraigaran en la sociedad en la medida en que la estructura estatal crecía, creando una fuerte dependencia laboral atada directamente al poder, era frecuente encontrar en las entidades públicas un *office search*, que se encargaba de analizar las credenciales y apoyos al partido para candidatizarlo a un puesto público.

No fue hasta 1883, que se aprobó la Ley Pendleton, que establecería a nivel federal exámenes de ingreso, clasificación de cargos y verificación de requisitos por parte de una comisión especial llama Comisión de Servicio Civil, que brindara neutralidad y transparencia a la administración pública federal, esta ley se amplió varias veces y vinculó las oficinas de distrito, inspirando reformas a nivel local (Ackerman, 2005).

Sin embargo, esta práctica se masificó a varios países en el mundo y aún en la actualidad se hace visible su práctica en las estructuras públicas (Conesa, 2012), a su vez la manipulación sobre la esfera pública funciona de forma similar, el aprovechamiento de los recursos públicos para impulsar las campañas electorales, generando desinterés para realizar veeduría ciudadana y perturbando la prestación de servicios generales y específicos de cara a las necesidades sociales. En últimas se genera lo que Jones (1916), llamaba “botín y fiesta”, generando serias desigualdades en la ejecución y distribución de recursos públicos, que se ocultan en intereses políticos, postura teórica que continúa vigente en la actualidad.

A su vez, si se analizan las implicaciones generales del *spoils system*, planteadas por Maranto (1998), permiten entrever problemas de rotación, calidad del personal, capacidad limitada de autoridad por parte del ejecutivo y funcionamiento público deficiente, situaciones

¹² También llamada la Guerra Civil Estadounidense.

y consecuencias que se matizan de acuerdo a los pactos alcanzados y a los nombramientos efectuados por el poder central. En el siguiente capítulo veremos cómo estos elementos se desarrollan en el contexto colombiano, identificando su papel, sus implicaciones sociales e incidencia en la administración pública.

CAPÍTULO 2: POSICIONAMIENTO TEÓRICO Y POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Para indagar en el posicionamiento teórico y político de la administración pública de Colombia, este capítulo involucra un análisis acerca de la concepción y el alcance que tiene la burocracia y la carrera administrativa para el Estado, los diferentes actores que se vinculan en las fases del diseño, la adaptación y la interpretación de los marcos normativos; y contrastaremos, a su vez, los elementos conceptuales abordados en el capítulo anterior con el devenir de la administración pública en Colombia en las recientes décadas.

2.1 Aproximaciones a la Teoría de la Burocracia en Colombia

En Colombia, las evidencias de la burocracia, de acuerdo a la Academia Colombiana de Historia, se sitúan desde 1781 con la Revolución de los Comuneros, resaltando el papel de la burocracia colonial de origen español que buscaba aumentar la tasa de tributación en los comerciantes locales, afectando a la población (Phelan, 2012), así como las investigaciones de Florentino González que evidencian en diversos textos la aproximación al concepto durante la estructuración de la república. Sin embargo, no fue sino hasta la *Revista Nueva Frontera*, en cabeza del expresidente Carlos Lleras Restrepo, que detentó el cargo entre 1966 y 1970, que se volvió a hacer una descripción entre la estructura de gobierno y la burocracia en Colombia.

La década de los años ochenta marcaría una serie de críticas en contra del modelo burocrático colombiano, planteando dos variables que marcan el funcionamiento de la economía y la sinergia social en relación con la burocracia colombiana. Desde su perspectiva, Lleras (1982) plantea “una radiografía de la catastrófica organización estatal colombiana” (p. 8), tratando de evidenciar que Colombia estaba viviendo una crisis institucional, aproximándose a las posturas de Weber (2002), Etzioni(1965) y Crozier (2009), en cuanto al incremento y cimentación del fenómeno burocrático, de la mano de nuevas posturas políticas durante la transición bipartidista que vivía Colombia para ese momento, que oscilaban entre la eficiencia privada y la corrupción estatal (Crozier, 2009; Gambino, 1996).

Lleras (1982) en su artículo retrata una condición desfavorable en los servicios de educación, transporte, seguridad social y el mercado, retratando una situación grave y sometida a la corrupción del aparato público colombiano. En aspectos generales, plantea que el desarrollo demográfico acelerado del país sería uno de los agravantes para que las organizaciones colombianas perdieran su papel central al interior del funcionamiento social, convirtiéndose en entidades deficitarias.

En ese sentido, Lleras describe la situación en cada uno de los sectores anteriormente mencionados y los contrasta con los beneficios superiores que ofrecen los privados en el mismo sector, donde el apoyo económico y la vinculación de un personal bien formado y con visión prospectiva permite cambios y mejoras de manera acelerada, en oposición con el sector público. Además, uno de los ejes que más llama la atención de su artículo se concentra en el funcionamiento jerárquico del sector del transporte, el cual identifica como “transporte: un abismo de diferencia” (p. 21), en donde el ejercicio comparado arroja resultados abismales, señalando que el sector público es el que tiene “un mayor índice de inmoralidad, despilfarro e ineficiencia” (p. 21).

En contraste, el psicólogo organizacional Orlando Urdaneta Ballén (1983) quien se postula como uno de los teóricos principales sobre el estudio de la burocracia y de las organizaciones en Colombia, plantea que la situación de Colombia es paradójica gracias a que “la empresa privada contemporánea sufre del fenómeno burocrático, pero a diferencia del organismo estatal, logra superar el problema creando y generando riqueza, eficiencia, rentabilidad y empleo como consecuencia de la prestación de servicios” (p. 15).

Urdaneta (1983) en razón de identificar, planear y esbozar soluciones sobre el funcionamiento burocrático del país, identifica una serie de particularidades que afectan el desempeño de las organizaciones desde la perspectiva eficiente y rentable, forzando que los propósitos para los que fueron creadas sean inalcanzables. La paradoja entre lo público y lo privado, desde la burocracia, tiende a identificarlos y aglomerarlos como empresas, solo que mientras los privados logran beneficios económicos, mejoran su impacto social, y aportan significativamente al desarrollo social, lo público tiene otros comportamientos y respuestas que afectan sus funciones y objetivos.

Según Beltrán (1980), las organizaciones colombianas y la mano de obra de origen oficial se ven afectadas por “un fenómeno comportamental que denominaremos como burocracia de origen político y que como modelo organizativo se distancia en forma considerable de los postulados esbozados por Max Weber” (p. 92).

En síntesis, la burocracia política y sus actuaciones se podrían entender y resumir como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7: Características de la burocracia en Colombia

Elemento burocrático	Especialidad	Descripción
El proceso de toma de decisiones	Ninguna	El proceso de toma de decisiones es el elemento que hace que una organización funcione de manera eficiente o no. El proceso es en tanto conflictivo tanto internamente como externamente por lo intereses que se ven afectados, evidenciando la puja entre racionalidad técnica vs racionalidad política.
	Deformación de la información	El proceso de elaboración de información en distintos niveles permite que en cada escalón de la jerarquía se genere un proceso de deformación de la información sobre conceptos y datos, afectado el proceso de toma de decisiones de la entidad.
Proceso interno	Importancia del sello	Al interior de la organización burocrática, el sello de caucho o las marquillas adquieren un papel significativo gracias a que son el principal medio de control con los que cuenta la organización para hacer seguimiento y filtros del papeleo.
	Aislamiento entre sub-sistemas	Tanto a nivel horizontal como vertical, los grupos de trabajo toman decisiones pensando primero en su nivel, limitando las visiones generales de la organización. Para el caso colombiano, el proceso de decisiones esta interferido por “conveniencias” para corresponder a intereses personales o políticos, este tráfico de influencias hace que el sistema burocrático nacional sea injusto y discriminatorio. Forzando a que tanto el público como los funcionarios se dediquen a buscar “palancas” e influencias para realizar trámites, buscar ascensos o vincularse al sector público.
	Delegación hacia arriba	Es tradicional de la burocracia política, delegar hacia niveles de mayor jerarquía en las entidades, para re-delegar hacia abajo, evitando equivocarse y no asumiendo la responsabilidad directa en caso de un error. Forzando a que figuras externas medien en el proceso de solución y responsabilidad.
	Delegación hacia el centro	La ruralidad del país se encuentra desprovista de mecanismos de planeación y ejecución que les permitan satisfacer y solucionar oportunamente sus propias necesidades. La dependencia hacia el centro urbano más próximo aún no es garantía de respuesta, el poder real proviene de Bogotá.
	Decisión por tradición	Los nuevos problemas que se afrontan desde las oficinas, se resuelven con base en la tradición. En ese orden de ideas, las decisiones no son

	innovadoras y creativas, la organización burocrática política brinda respuestas inadaptadas a las circunstancias y exigencias.
Reformas de las estructuras del organismo	El nombramiento de un nuevo director, ministro, gerente, etc., se convierte en un foco de cambio para la organización. Estos cambios constantes y procesos de adaptación generan parálisis en las actividades del organismo, gastando recursos valiosos en visiones que no tendrán permanencia en el tiempo.
La transitoriedad en el servicio público	El proceso de toma de decisiones se ve dificultado por funcionarios que no tienen el cargo asegurado, los cambios en la administración implican cambios en los mandos medios y superiores.
Influencia y contaminación de los insumos de la organización	Las recomendaciones políticas para el nombramiento de personas o la creación de cargos innecesarios es una constante en las entidades, el poder político se presenta como superior frente al funcionamiento de la administración.
Las presiones al dirigente de la entidad	La presión es política, puede ser vista desde el partido, el congreso o el superior, es un factor de conflicto. Además, es un factor difícil de prever, en la medida en que pueden ser muchos los frentes de presión.
Papel de la entidad fiscal y sus normas	Las normas fiscales en su mayoría obsoletas, exigen mayor intervención de los políticos en el proceso de toma de decisiones, cada uno aporta su propia visión, limitando la autonomía y funcionamiento del Estado.
Confusión y superposición de roles	Para efectos de un estudio organizacional, se considera el partido de gobierno como el responsable de las funciones de “línea” y los partidos socios como “staff” o asesores del mismo. Estos espacios de consultoría permiten que los intereses de privados se pongan en discusión y lleguen a tener aprobación por parte del gobierno.
Servicio diplomático	Colombia ha caído en juego de pagar favores a punta de una elevada cuota burocrática en el exterior, el servicio diplomático ha perdido su idoneidad y se ha vuelto un foco para el uso inadecuado de fondos.
Los grupos de presión	El gobierno de forma autónoma decide si escuchar o no a las diferentes asociaciones sociales o gremiales del país, dejando las decisiones sociales y económicas en manos de personas que desconocen las necesidades de los ciudadanos.

Fuente: Beltrán, 1980. Elaboración Propia

El pensamiento que Urdaneta (1983) y Beltrán (1980) desarrollan sobre la burocracia colombiana resulta vigente ante nuevos estudios sobre el tema. En conjunto, los enfoques permiten resaltar que el papel de la política dentro del funcionamiento del gobierno es un elemento simplemente negativo. Así, todo apunta a que la administración burocrática es el único modelo que se ha logrado adaptar y funcionar en el contexto nacional. Investigaciones posteriores sobre la perspectiva burocrática se enfocan en temas de salud y educación, evidenciando la transversalidad del tema en las instituciones colombianas (Abadía Barrero y Oviedo Manrique, 2010; Flórez, 2008).

La burocracia en Colombia ha tenido un papel central para el funcionamiento del Estado, pero ha estado sometida constantemente a la visión negativa con la que nace este modelo. La investigación desarrollada por Murillo Vargas *et al.* (2007) evidencia en diferentes contextos empresariales y sociales la perspectiva negativa. Su investigación se desarrolla por ejemplo en Incubar del Caribe, el SENA, Procaps¹³, Ecopetrol, la Universidad Simón Bolívar, Universidad de Sucre, Hospital Central de Santa Marta, la Empresa radial de Caracol S.A, Telecom y el grupo Noel, entre otras, evidenciando que tanto el sector público como el privado tienen una percepción del concepto burocracia.

La situación de la burocracia en Colombia se acerca a la “fragilidad y parcialidad” (Murillo Vargas *et al.*, 2007, p. 294), ya que tiene elementos propios que hacen que el proceso de adaptación sea lento. En conclusión, los análisis sobre la situación de Colombia en relación con la burocracia evidencian que las degradaciones del modelo dentro del Estado son catastróficas, entre los principales factores que plantea Beltrán (1980) son:

- 1. Botín político:** La consecuencia directa de una burocracia mal diseñada y mal llevada es el surgimiento de una política clientelista, superior a los partidos políticos y con dinámicas personales que generan élites que se perpetúan en el poder. Así, se establece el uso del aparato del Estado como instrumento para pagar favores electorales o como medio para asegurar votos, lo que garantiza la permanencia en el poder, al punto en que la denominación de “Padres de la Patria” “es directamente proporcional a la cuota burocrática que logren controlar” (Beltrán, 1980, p. 182).
- 2. Hacia la racionalización:** Las altas tasas de desempleo continuas durante varios años son la base de procesos de industrialización, con uso de técnicas extranjeras y una productividad superior, permitiendo que el Estado se convierta en el principal empleador. En consecuencia, la creación de la carrera administrativa para mejorar la formación, no refleja la realidad del sistema de administración que vive el país.

¹³ Empresa transnacional farmacéutica dedicada a la elaboración de medicamentos con múltiples proyectos en Colombia, desde hace más de dos décadas.

- 3. El aprendiz de brujo:** El ingreso al sector público es el ingreso a la sobreexplotación de los trabajadores. Además, el intento por homogeneizar las reglas conduce a luchas en los sectores medios y bajos de la burocracia, haciéndola lenta e ineficaz

2.2 Una aproximación a la carrera administrativa en Colombia

En Colombia, la reglamentación sobre la administración pública es del carácter constitucional de las normas. La diferencia esencial entre los cargos radica en la división de poder consagrada entre ellos¹⁴. El referente de esta situación, por ejemplo, se da en el artículo 125 de la Constitución de 1991, que dicta: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”.

En ese escenario, el legislador expidió la Ley 27 de 1992, por medio de la cual se regula la configuración de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y se reglamenta el sistema de carrera administrativa para las entidades del orden nacional y territorial, permitiendo la clasificación de los empleos, asignando entidades especializadas para el proceso de selección, desarrollando derechos de reincorporación e indemnización en los casos donde sea pertinente y brindando garantías para las condiciones especiales del acceso, como lo son: la maternidad y condiciones físicas especiales.

Posteriormente, se da un intento por desarrollar un estatuto nuevo sobre la carrera administrativa, que modificaba sustancialmente la CNSC, descentralizándola y confiriendo a las regiones oficinas especializadas y diseñando mecanismos de verificación técnica para los profesionales que se vinculan en la nómina de planta, respaldando el proceso de selección en cualquier nivel de vinculación. Sin embargo, estos planteamientos y modificaciones profundas fueron rechazados debido a que

¹⁴ El capítulo 3 profundiza en la diferenciación entre funcionarios tecnócratas y funcionarios electos por voto popular.

al ser sometida al control de constitucionalidad, buena parte del articulado de esta ley es declarado inexecutable por la Corte Constitucional al considerar que el legislador erraba en la interpretación de precisos mandatos constitucionales sobre la carrera administrativa, el servicio civil y la función pública en general. (Martínez Cárdenas, 2008, p. 3)

De acuerdo con los lineamientos de la Corte Constitucional, el Congreso mantuvo prácticamente inoperante la carrera administrativa en los aspectos esenciales, siendo una situación que solo se lograría subsanar con la Ley 909 de 2004. Esta es un hito fundamental, ya que logra materializar diferentes corrientes de voluntad política, principalmente la del presidente Álvaro Uribe Vélez, quien en múltiples escenarios orientó su postura para mejorar las condiciones de mérito como paso anterior y obligatorio para vincularse al sector público, así

en su campaña incluyó el tema en su manifiesto democrático y una vez posesionado expidió la Directiva Presidencia n° 10, de agosto de 2002, en la que envió señales contundentes y precisas, como nunca antes un mandatario lo había hecho en materia de gestión de recursos humanos al servicio del Estado. (Puentes, 2008, p. 18)

Así, desde una perspectiva filosófica sobre el primer mandato de Uribe se trató de reforzar el vínculo con la revalorización del servicio público, lejos del tráfico de influencias, la corrupción y la malversación de fondos en las entidades públicas. En esencia se podría establecer la diferenciación entre personas mediocres e ineficientes frente a ciudadanos comprometidos, honestos e independientes de los intereses políticos.

Frente a la ausencia de un órgano rector que se pusiera al frente de la carrera administrativa en Colombia, en el segundo semestre de 2004, se realizó el concurso público para elegir a los miembros que conformarían la CNSC con un mandato legislativo que determina que la vinculación de estos ciudadanos debe ser de talla ministerial, compuesta por tres miembros, seleccionados alternativamente por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Universidad Nacional de Colombia con las características especiales de

1. Tener 35 años o más, al momento de ser elegido.
2. Ser colombiano de nacimiento.

3. Tener 7 años o más de experiencia en asuntos relacionados con la gestión de recursos humanos del Estado.
4. Contar con formación profesional que tenga relación al tema de la CNSC.
5. Tener formación pos-gradual relacionada al tema.

Inicialmente, la intención fue configurar una dirección tripartita, alejada de intereses políticos y reconocidos por la academia, en cuanto a su formación y talentos, garantizando la meritocracia en el organismo emblema de la administración pública y el mérito. Sin embargo, dos factores atentaron frontalmente contra la ley 909 y reevaluaron el papel que tenía en el ordenamiento nacional.

El primer factor fue la ausencia de un discurso continuo y contundente en la materia, dado que las actuaciones del presidente evidenciaron que, efectivamente, la materialización de estas ideas era solo una parte del discurso y que no tendría una incidencia real. En relación con esto, una breve referenciación de esta situación se observa en los nombramientos hechos por el presidente, los cuales tenían criterios no regidos por la meritocracia y el bienestar público. Inicialmente, el nombramiento de embajadores y cónsules en cabeza de personas no idóneas o carentes de los requisitos para ocupar ese cargo dan fe de ello, en ese sentido la manipulación que sufrió el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), son casos históricos de referencia del manejo administrativo, lejos de la postura legal.

El segundo factor, no menos importante, fue el alcance real de la comisión. La CNSC no contó con las herramientas para poder segmentar y dimensionar los problemas, haciendo imposible el control de la carrera administrativa. Además, no pudo actuar oportunamente e incorporarse a las dinámicas organizacionales del Estado y a los lineamientos de la Constitución Política de Colombia en los artículos 130 y 209.

Años después, por medio de varias iniciativas legislativas se trataron de solucionar los problemas de acceso, permanencia, provisionalidad en futuras convocatorias y en la convocatoria 1 de 2005, situaciones que se atendieron parcialmente y que evidencian la inoperancia institucional en relación con la modernización del Estado, frente a nuevos retos. La postura del profesor Germán Puentes, quien recopila los avances legales e históricos de

la carrera administrativa en Colombia, hace énfasis en que hacen falta criterios serios, junto a una política pública coherente y transversal en la materia, haciendo evidente la incapacidad de la administración por cumplir los lineamientos de la constitución de 1991 (Puentes, 2004).

Para la realidad que vive el país, la preocupación y el afán por mejorar el funcionamiento de la administración pública debería ser prioritario, sin embargo, lo que refleja el aparato estatal y la voluntad política son contrarios, haciendo que parezca que las actuaciones relacionadas al tema administrativo fueran recurrentes favoreciendo fines políticos o fines clientelares.

Una tesis ya formulada explica que, en este contexto reformista colombiano,

Existe un problema estructural de confianza de los ciudadanos en los diversos niveles de administración del Estado, en las instituciones políticas y en los servidores del gobierno que resuelven sus problemas. La inexistencia de reglas de juego claras en la relación entre la administración pública y el sistema político puede afectar la percepción generalizada de que todos los servidores públicos están “capturados” por fuerzas ilegales o fenómenos de corrupción. (Sanabria, 2015, p. 81)

Por otra parte, al Estado se le hace cada vez más difícil resistir a diversos intereses, que en muchos casos logran consolidarse como parte de la agenda global, siendo intereses supraestatales. Así, en estas nuevas condiciones, el rol del Estado no puede seguir siendo *centrista*, lo que implica que debe cambiar para dar una respuesta adecuada, desde su estructura administrativa, a las nuevas prácticas, estructuras y actores dentro de la esfera de lo público, que se configuran ante las nuevas demandas de la sociedad. De ese modo,

Con posterioridad, en los años ochenta, noventa y lo corrido de este siglo, las transformaciones del Estado y la Administración Pública no se han detenido, muy por el contrario, se han convertido en un punto central de las agendas de las políticas públicas en los diferentes países. (Saavedra, 2014, p. 20)

A propósito, párrafos atrás mencionamos a la ESAP, como un actor con asiento en la CNSC, pero del que tendríamos que explorar más su papel en el conjunto de la administración pública en Colombia.

2.2.1 Estudio y características de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

La creación de una escuela de administración pública en Colombia se vincula con el diseño de la primera reforma de la administración pública colombiana, en 1954.

La Comisión para la Reforma de la Administración Pública se componía por la Dirección de Presupuesto, el director del Icetex, el Director de Planeación Nacional, con el apoyo de Naciones Unidas, quienes enviaron expertos a Colombia con el fin de asesorar este proceso de reestructuración administrativa. De acuerdo al decreto 663 de 1954, que establece esta comisión, los ejes centrales en los que se debía ocupar eran “la solución de problemas fundamentales de la reorganización administrativa, el servicio civil y la racionalidad administrativa”.

En relación con esto, Younes (1998) resalta que se requería acompañar las decisiones de esta comisión con otras acciones que le dieran mayor alcance a la reforma, como:

1. Otra reforma sobre la estabilización del personal administrativo en Colombia, vinculando a todas las secciones del Estado.
2. Mejorar la técnica de los empleados públicos para el correcto desarrollo de las prácticas administrativas.
3. Desarrollar la “administración colegial”, saliendo de la forma individual de trabajo y permitiendo la organización colaborativa entre los ministerios y la presidencia.
4. Transformar el individualismo atávico de los funcionarios mediante una nueva concepción de la función pública y la responsabilidad de la administración para el público.

Una de las decisiones de esta comisión fue, por medio del decreto 2356 del 18 de septiembre de 1956, crear la Escuela Superior de Administración Pública. Bajo el mandato del presidente Alberto Lleras Camargo, entre 1958-1962, se adelantó la reforma, que se fundamentó en la Ley 19 del 25 de noviembre de 1958, y la que, además, estructuró a la ESAP y le dio la reglamentación sobre los programas, el funcionamiento y la organización general de la institución.

Los fundamentos de la reforma administrativa se concentran en dotar al país de un modelo administrativo moderno, eficiente y capaz de ayudar y cimentar el desarrollo de la nación, respondiendo a la visión diseñada desde el poder ejecutivo. Así, el reordenamiento institucional planteó una nueva sinergia en materia administrativa entre la ESAP, el Departamento Administrativo de Planeación y el Departamento Administrativo de Servicio Civil, en relación con la organización y funcionamiento de los cargos de carrera y al acceso del servicio civil al modelo administrativo.

En consecuencia, el presidente tenía previsto blindar a la administración por medio de decretos y leyes, que aseguraran recursos para el funcionamiento y la ampliación en el orden nacional. La concepción original era que la ESAP fuera un elemento vigente, transversal y ante todo neutral, frente a nuevos mandatos. De manera que, para 1960, el decreto 350 la organizó por primera vez como un:

establecimiento público de carácter universitario con autonomía jurídica, administrativa y patrimonial que tendrá como objetivo, la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública, y en particular, la preparación y capacitación del personal requerido por los servicios del Estado. (Roth, Herrera y Julio 2010, p. 9)

El gobierno de Lleras evidenció interés y preocupación por la administración y la gestión pública y el desarrollo del Estado, y logró vincular al proyecto capitales de las Naciones Unidas, la Unesco, el gobierno de Francia, la Fundación Ford, y situó en el panorama regional de la OEA el tema. Posteriormente, los múltiples decretos base de la reforma de 1968 reivindicaron su papel público y su autonomía administrativa, fundamentados en el patrimonio independiente, con un organigrama definido por el Consejo Directivo de la escuela.

La modificación de carreras y elementos formativos fue una constante entre las décadas de los setenta y ochenta, tratando de disminuir la brecha entre la administración municipal y la administración urbana, manteniendo procesos estandarizados en la formación y capacitación del personal. En ese orden de ideas, la ESAP sufrió innumerables cambios

siempre con el visto bueno del ejecutivo, el consejo directivo y el director general de la escuela, teniendo como prioridad la atención y la cobertura nacional.

El papel de la ESAP en el marco del desarrollo de una nueva constitución permitió evidenciar que, a lo largo de la década de los ochenta y setenta, la administración pública jugó un papel secundario en el ordenamiento nacional. Sin embargo, el proceso de consolidación de la Constitución Política permitió que el debate político y social vinculara más actores para reescribir los derechos previstos en la Constitución de 1886.

Así, el compromiso misional de la ESAP en el nuevo escenario político, se fundamentó en el desarrollo de una nueva cultura política, de la mano de una nueva cultura de servicio público. En un enfoque en el que el Estado colombiano ya no era el fin, sino, un medio al servicio del ciudadano, lo que caracteriza el Estado Social de Derecho. Con la nueva carta política, la administración pública adquiere un carácter organizacional, estructurado y mediático entre las demandas sociales y la respuesta generada por el Estado, cambiando la concepción del agente vinculado al sector público que pasó de ser “funcionario para convertirse en servidor”.

Entre 1991 y 1994, la ESAP se vio envuelta en el debate sobre la expansión administrativa en la ruralidad del país, el que da como resultado la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Por otro lado, el Decreto 2083 de 1994 ordena adecuar el estatuto interno de la ESAP, considerando la nueva naturaleza del Estado y las funciones, misión, administración interna, organización territorial, reglamentos y régimen de contratación, vigentes en Colombia.

Esta situación ratifica que la ESAP es un establecimiento público de orden nacional, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), dotado con una personería jurídica, autonomía administrativa y académica y patrimonio independiente de conformidad con las normas que regulan el sector educativo y el servicio de la educación superior. En consecuencia, el Consejo Directivo de la universidad es un órgano con menor influencia en comparación a las anteriores reformas. El nuevo organigrama institucional incorpora Consejos directivos y académicos a nivel territorial,

dándole peso y relevancia a las seccionales de la ESAP, apoyando la descentralización del Estado.

La década de los noventa trajo consigo una ampliación significativa de la ESAP. Bajo la dirección de Hernando Roa Suarez, la institución oficializa la Escuela de Alto Gobierno, pionera en el país y enfocada en los funcionarios de altos cargos públicos que deben recibir formación especializada en relación con sus cargos y responsabilidades. Además, bajo su tutela se da inicio al periodo de mayor crecimiento y solidez de la entidad en su historia, permitiendo que los programas académicos adquieran relevancia y validez socioeconómica a nivel nacional. De allí, el acceso de Roa a la dirección de la ESAP pone en evidencia la tradición institucional afianzada en el mérito y la transparencia.

Sin embargo, bajo el gobierno de Andrés Pastrana la estructura universitaria de la ESAP se trata de encomendar a la Universidad Nacional de Colombia y, desde el Senado de la República, el Partido Conservador adelanta modelos en donde la sede central de la escuela terminaría siendo administrada por otra universidad, a consecuencia de los escándalos de corrupción que la rodean. Por los disensos generados, este proceso no tuvo impacto en la Escuela y solo se logran adelantar reformas internas en relación con la Oficina de Control Interno y la Dirección General, constantes que afectarán el desarrollo y la solidez institucional (Redacción El Tiempo, 2000; Revista Semana, 2001; Terreros, 2001).

Fue hasta el primer mandato de Álvaro Uribe (2002-2006), en donde por medio del decreto 219 de 2004, se aclaran las funciones de la ESAP, para tratar de responder a las nuevas necesidades sociales y coyunturales. Entre sus funciones, las más esenciales son:

- Propender a la permanente difusión de la Constitución Política, resaltando los principios que rigen la función pública y administrativa (...)
- Crear, desarrollar y difundir el conocimiento científico y tecnológico, orientado a consolidar los campos del saber propios de la administración y de la gestión pública en todos sus órdenes (...)
- Generar, innovar y difundir tecnologías mediante actividades de extensión, tales como la consultoría, la asesoría, la capacitación y la divulgación en el campo científico-tecnológico de la administración pública (...)

- Fortalecer y ampliar las relaciones interinstitucionales de cooperación con organismos nacionales e internacionales, de derecho público o privado, afines a ella. (...)
- Actuar como órgano consultivo para diagnosticar, estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública. (Decreto 219, 2004)

A pesar de estas orientaciones, la ESAP tiene una serie de enunciados y visiones que desbordan el papel real que juega la institución en el escenario de la administración pública colombiana, como lo veremos en el capítulo 3. Este idealismo se expresa en:

Formar ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, el Estado y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público, en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial, nacional y global. (ESAP, 2018, p. 4)

La ESAP en cumplimiento de su marco normativo trabaja en la transformación de la sociedad en general, las entidades territoriales, públicas, organizaciones civiles y ciudadanos en el saber administrativo público con excelencia académica y liderazgo en la proyección social, con la mejora continua de sus procesos, y un talento humano competente, que garantiza la eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de sus servicios para la satisfacción de sus usuarios. (ESAP, 2018, p. 4)

- Prestar servicios educativos de alta calidad, mediante actividades enfocadas a la investigación y producción del conocimiento de lo público.
- Brindar herramientas tecnológicas de apoyo a la educación y desarrollo de competencias informáticas.
- Prestar asistencia técnica integral y efectiva que permitan la transformación organizacional de las entidades públicas y comunidades organizadas.
- Incidir efectivamente en la formación gerencial de los altos funcionarios del Estado.

- Mejorar de forma permanente los procesos, procedimientos y trámites al interior de la ESAP.
- Desarrollar prácticas de desarrollo humano orientadas a mejorar el desempeño de las personas y estrategias de la entidad. (ESAP, 2018, p. 5).

El papel significativo de la Escuela responde más a su capacidad de presencia a lo largo del territorio nacional, aspecto fundamental, pero no potenciado en plenitud. La ESAP cuenta actualmente con 15 sedes organizadas por regionales: la regional Antioquia - Chocó con sede principal en la ciudad de Medellín; la regional norte, compuesta por: Atlántico - Magdalena - César - Guajira con sede en la ciudad de Barranquilla; la regional noroccidental, se ajusta a los departamentos de Bolívar - Córdoba - Sucre - San Andrés con sede principal en la ciudad de Cartagena; la regional centro que tiene cobertura para los departamentos de Boyacá – Casanare, y se ubica en la ciudad de Tunja; y la regional suroccidental para el departamento del Cauca, ubicada en la ciudad de Popayán.

Cada sede tiene la facultad de ser escuchada por el Director General de la Escuela y tiene relación directa con la sede Bogotá, en materia presupuestal y académica, atendiendo a cronogramas y planes de acción, además, trabajan en equipo de acuerdo con las necesidades establecidas publica y previamente dialogadas, buscando responder a las comunidades que atienden, siendo sedes autónomas de la sede Bogotá. Además, cada sede territorial cuenta con recursos para destinar en investigación, gestión social del conocimiento, formación y capacitación y participación del proceso de decisión territorial (ESAP, s.f.).

De acuerdo al rango de cobertura social y al enfoque rural mucho más fuerte, algunas regionales menores serían: la de Caldas en la ciudad de Manizales; la de Cundinamarca con sede en Fusagasugá; la de Huila - Caquetá - Putumayo con sede en la ciudad de Neiva; la de Meta - Guaviare - Guainía - Vaupés - Vichada - Amazonas con sede regional en Villavicencio; la de Nariño - Alto Putumayo con sede en Pasto; la de Norte de Santander - Arauca con sede en Cúcuta; la de Risaralda - Quindío con sede en Pereira; la de Tolima con sede en Ibagué; la de Santander con sede en Bucaramanga y la del Valle con sede en Cali.

El área de investigación de la ESAP, apenas incipiente, se enfoca prioritariamente en la construcción y consolidación de la visión implementada por la constitución de 1991,

recogiendo el apoyo técnico y científico de semilleros que aporten a la administración pública. A su vez, tratando de acercar el conocimiento y la figura del Estado, la ESAP presta servicios de biblioteca y archivo en relación con proyectos y planes regionales que se han adelantado en las regiones, conservando los avances y las necesidades sociales vinculadas en proyectos políticos realizados por los gobiernos.

Como se ha expuesto anteriormente, la esencia y estructura de la ESAP actualmente se enfoca más allá de tareas académicas, siendo una entidad con características político-administrativo, aún por desarrollar y potenciar. El escenario privilegiado de la Escuela ha permitido que a su interior se desarrollen debates y publicaciones, en donde, la gestión, la capacitación, el mérito y el funcionamiento del Estado son la prioridad, reconociendo las nuevas demandas sociales y vinculando actores nacionales e internacionales a las nuevas tendencias. Sin embargo, la realidad del país pone en evidencia que los resultados de esos diálogos y productos son insuficientes en la medida en que las clases políticas, íntimamente ligadas a la configuración de la tecnocracia, tienen prioridades diferentes a las que socialmente se les demandan, revalorando el papel de la ESAP y de los administradores públicos formados por la misma, marginados, como lo comprobaremos en el estudio de caso, por la supremacía del *spoils system*.

2.3 El papel de la tecnocracia en Colombia

Colombia es un escenario especial ya que no sufrió periodos de hiperinflación, colapsos financieros, periodos de dictadura prolongada o continuos ciclos de transición entre gobiernos militares y civiles, además de ser el único país de la región que superó con normalidad la crisis económica de los años 80. Sin embargo, recibió una fuerte influencia por parte de los norteamericanos al igual que en los casos de Argentina y Brasil. Botero (2005) explica que la tecnocracia colombiana surgió “como el grupo consciente de sí mismo, con rasgos distintivos y espíritu de cuerpo, que ha llegado a formar parte identificable del ordenamiento institucional del país” (p. 18).

De este modo, se conforma “una élite meritocrática con una cultura propia, rasgos mentales comunes y normas no escritas de comportamiento, de reclutamiento, de inclusión

y de exclusión. Los *cognoscenti* saben quién pertenece al grupo y quién no” (Botero, 2004, p. 191). En ese orden de ideas, la promoción de una tecnocracia en Colombia se hace visible al evidenciarse las nuevas modalidades de reacción del gobierno hacia nuevas demandas sociales.

Algunos historiadores sobre el gobierno, como Adolfo Meisel (1997) y David Bushnell (2007), plantean que el origen de la tecnocracia en Colombia, aunque se dio de manera tardía, estuvo en concordancia con el resto de la región, dado que bajo un gobierno militar¹⁵ se buscó actualizar la estructura administrativa y política del país. Sin embargo, los hechos planteados por Meisel (1997) apuntan a que fueron los gobiernos del Frente Nacional quienes dieron sustento para consolidar este fenómeno.

Pero, sería en la administración de Lleras Restrepo (1966-1970) donde se conformó el núcleo de lo que se conocería actualmente como la tecnocracia colombiana. Originalmente se configuró por altos funcionarios de Planeación Nacional¹⁶, asesores de la Junta Monetaria, secretarios de los Ministerios de Hacienda y de Economía, sin capacidad decisoria, pero con un rango de influencia amplio en varios niveles del orden nacional. Además, frente a la realidad interna del país, los norteamericanos impulsaron un amplio canal de comunicación binacional vinculado a las lógicas de la Guerra Fría, de manera que las múltiples ayudas ofrecidas al gobierno nacional tendrían un costo elevado en términos de autonomía política, gubernamental y económica.

Así, se dio una fuerte vinculación entre las entidades supranacionales de naturaleza económica y política con entidades nacionales para impulsar el Consenso de Washington, gestada desde la presidencia, con la finalidad de modificar el funcionamiento del Estado y mantener al margen a los tecnócratas nacionales. Este nuevo diseño permitió que los documentos emitidos por el CONPES (Consejo de Política Económica y Social) tuvieran, en muchos casos, una visión general de los sectores, mejorando los procesos de toma de decisiones.

¹⁵ Entre 1953 y 1957 el Presidente de Colombia fue Gustavo Rojas Pinilla, General del Ejército de Colombia, con formación en Ingeniería Civil. Tomó el poder de Laureano Gómez por medio de un Golpe de Estado.

¹⁶ Entidad técnica de nivel ministerial, sin poder para presentar iniciativas legislativas.

Desde el ámbito privado, los tecnócratas colombianos se consideraron técnicos de nivel nacional, ejerciendo influencia en escenarios como el de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), la Universidad de los Andes, el Centro de Estudios de Desarrollo (CEDE), entre otros. De esta manera, el rol de la tecnocracia trasciende la política económica convirtiéndose en una planificadora estratégica multisectorial. De allí, se da una nueva “élite intelectual” con una visión de:

producción de política económica en el sentido del diseño y la toma de decisiones desde posiciones de conducción política y de encausamiento estratégico del Estado. Desde luego que la noción de élite intelectual presume tanto su circulación como la estructuración de redes y, por tanto, supone la superación de las fronteras estatales. (Estrada Álvarez, 2005, pp. 264-265).

Esta nueva legitimación proveniente del proceso de planeación y formulación de las políticas públicas permite un desplazamiento del poder a nivel nacional, de la antigua élite jurídica concentrada en abogados y jueces a una élite dinámica con formación e influencia norteamericana y británica, de acuerdo a diversos estudios sobre la historia económica y política de Colombia (Navarrete, 2014; Palacios, 2001). Sin embargo, el choque entre élites crea intereses propios, de clase y familiares superiores a los intereses sociales, similar a los casos de México, Chile, Brasil, Argentina y Venezuela, concluyendo en el hecho de que el funcionamiento del Estado no será el óptimo para ninguno de los actores (Estrada y Puello, 2005).

En la década de los setenta, el desarrollo de la tecnocracia fue incipiente en cuanto a la estructuración y a la organización dentro del ordenamiento territorial. Bajo el Gobierno de Misael Pastrana se diseñan cuatro pilares estratégicos para que los expertos nacionales pudieran plantear ideas neoliberales en múltiples campos.

Los estudios sobre la tecnocracia y su fuerte relación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que se enfocan entre 1982 y 2002, plantean su consolidación por medio de esta entidad del Estado, la que Estrada Álvarez (2005) divide en tres etapas: construcción y apuntalamiento (1966-1984); estabilización y consolidación (1985-1990); y expansión y profundización (1990 hasta la actualidad).

Tabla 8: Consolidación de la tecnocracia en Colombia

Periodo presidencial	Presidente – Plan de Desarrollo	Etapas de la tecnocracia	Detalles tecnocráticos
1982 – 1986	Belisario Betancur – <i>Cambio con equidad</i>	1966 – 1984: Construcción y apuntalamiento	Preocupación por impulsar la industrialización del país con fundamento en los nuevos recursos tecnológicos, a cargo de personal capacitado. A la hora de plantear mecanismos para este proceso se incentiva la tecnocracia.
1986 – 1990	Virgilio Barco – <i>Economía Social</i>	1985 – 1990: Estabilización y consolidación	Por medio de los programas sectoriales para el desarrollo, se da relevancia a la visión macroeconómica. Además, preocupación por modernizar la administración pública del país desde varios enfoques.
1990 – 1994	César Gaviria – <i>Revolución Pacífica</i>		El plan de desarrollo plantea mejoras en las inversiones públicas, ajustes institucionales y la descentralización de las entidades públicas, bajo el marco de la nueva constitución y la expansión del Estado.
1994 – 1998	Ernesto Samper – <i>El Salto Social</i>		Dos ejes se concentran en las capacidades públicas para mejorar la calidad del empleo y la estrategia macroeconómica para Colombia: la primera es el Buen gobierno y la segunda es la Competitividad para la internacionalización.
1998 – 2002	Andrés Pastrana – <i>Cambio para Construir la Paz</i>	1990 – en adelante: Expansión y profundización.	Uno de los ejes en que se enfocaron por trabajar logra vincular la economía y la paz, es por ello que para conseguir la paz se plantea “Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para la construcción de paz”.
2002 – 2006	Álvaro Uribe Vélez – <i>Hacia un Estado Comunitario</i>		La profundización se fundamenta en incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, también busca impulsar el crecimiento económico sostenible.
2006 – 2010	Álvaro Uribe Vélez – <i>Estado Comunitario: Desarrollo para todos</i>		Bajo el modelo de “Desarrollo con Equidad” se vinculan profesionales para que aseguren que las metas planteadas se cumplan y se respeten los plazos.

Fuente: Estrada Álvarez, 2005.

Específicamente, la etapa de expansión y profundización corresponde al despliegue institucional de las políticas neoliberales en Colombia y coincide con las reformas vividas a consecuencia de la nueva Constitución Política de 1991. El proceso se inicia en los últimos años de Barco y continúa durante todo el periodo de Gaviria, en donde el Estado eficiente es

un tema central, ligado a la cotidianidad de los ciudadanos, forzando un rediseño institucional y administrativo para la descentralización del poder.

Bajo la perspectiva de Samper, surgen dudas en relación con el compromiso con el neoliberalismo y la transparencia que debe impulsar el gobierno. Ahora bien, el fortalecimiento del Estado queda congelado por los problemas políticos que se viven en el corazón de la rama ejecutiva. Ya en 1998, el fortalecimiento estatal recibe un impulso gracias a la Ley 489, la cual regula el funcionamiento de la Administración Pública en Colombia, reformando el aparato institucional de la administración.

El plan de gobierno de Pastrana fue crucial para continuar con este proceso en la medida en que se dio “un proceso unificado, coordinado y evaluable de reforma de la administración pública nacional” que buscaba ir “más allá de los programas o proyectos puntuales, las reformas legislativas, los recortes presupuestales o los esfuerzos aislados” (Pastrana, 1998, p. 160).

Finalmente, los dos periodos de Uribe se concentran en el afianzamiento económico y el fortalecimiento institucional. De esta manera, el rol tecnocrático ahora es estatal y reformador de las políticas públicas, permitiendo que se profundice en el modelo neoliberal. Los procesos de modernización del Estado ahora se concentran en gran medida en los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los acuerdos internacionales de cooperación.

2.4 Una aproximación al fenómeno de la Corrupción en Colombia

Desde el poder ejecutivo se ha reconocido la existencia de prácticas de corrupción en múltiples escenarios y momentos de la historia, esta franqueza desde la presidencia de la República pone de manifiesto la dura realidad que afronta el país en relación con la contención y limitación de las malas prácticas públicas.

Hace cuarenta años el país vivía “el notorio aumento de la violencia política [que] se vio complementado por la violencia resultante de un masivo tráfico de drogas” (Bushnell, 2007, p. 353). Desde la estructura de partidos la situación era la misma que vivió antes del

Frente Nacional¹⁷, haciendo que el juego electoral en la ruralidad fuera “controlar la votación rural mediante el clientelismo” (p. 353). Paradójicamente, el flujo de capitales al interior del país dio como resultado el aumento de diferentes tipos de violencia a lo largo del país, de la clase de lo que Daniel Pécaut denomina “economía subterránea” (Pécaut, 1987), generando nuevas dinámicas políticas y culturales alrededor de los partidos políticos.

El fin del Frente Nacional permitiría la elección de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982), leal al partido liberal y a las maquinarias tradicionales, conservando elementos de paridad que se tenían durante el acuerdo bipartidista. Durante su presidencia se suscita la frase “reducir la corrupción a sus justas proporciones”, aplicando los esfuerzos correspondientes para materializar esta realidad, pero, reconociendo que es un elemento vivido y latente del que el país padece desde hace décadas.

Esta afirmación cínica, pero realista, pone en evidencia que desde el poder central se reconoce la realidad de la situación, sin embargo, posiblemente no se entiende el alcance o la magnitud real de los actos corruptos, tal como ocurrió con la indemnización de 25 millones de dólares girados por parte de los Estados Unidos a consecuencia de la separación de Panamá¹⁸. Lo cierto es que la meta de reducir la corrupción a sus “justas proporciones” en Colombia se presenta como una idea utópica o una meta irrealizable desde el punto de vista político, y sigue siendo una tarea pendiente “no sólo del gobierno sino de la sociedad en su conjunto” (De Speville, 2011, p. 10).

Desde el año de 1975, Colombia se ve inmersa en un periodo de *crisis moral*, articulada con las bonanzas del café y la marihuana, poniendo en evidencia que el Estado es frágil ante el desbordamiento de la corrupción, la influencia de nuevos capitales y las mafias. Ernesto Samper, varios años antes de ser presidente de la República advertía el surgimiento de una nueva forma de delincuencia organizada, con fundamento en la influencia de las mafias y el dinero fácil (Nieto, 1996, p. 3), irónicamente la magnitud de la corrupción de las

¹⁷ Periodo político comprendido entre 1958 y 1974, que implicó un acuerdo bipartidista entre el Partido Liberal Colombiano y el Partido Conservador, en el que se comprometieron a la alternancia en el poder, sin reconocer a las otras fuerzas políticas. Asegurando la paridad en los ministerios, la distribución igualitaria en el Congreso de la República y la burocracia estatal durante este periodo.

¹⁸ Evento que se le llama la danza de los millones por los beneficios económicos que trajo consigo para Colombia, sin embargo, se dejaron obras inconclusas en relación con el proceso de industrialización, construcción de vías y ferrocarriles, modernización de redes de comunicación, entre otras.

década de los setenta crecería desmedidamente hasta el siglo XXI, dejándolo como protagonista de un escándalo de corrupción sin precedentes en el país¹⁹.

En ese orden de ideas, Colombia tiene vacíos normativos que han permitido que la corrupción florezca con fuerza en diferentes escenarios, haciéndolo una constante y un elemento cotidiano para la ciudadanía, permitiendo que se desarrolle con normalidad entre las conductas públicas y privadas, lo que confirma Castilla al afirmar que “los ciudadanos asimilan como algo normal el incumplimiento de los pactos sociales, generando actos corruptos” (Castilla, 2018). Además, no han sido pocos los escándalos que vinculan a grupos políticos, partidos políticos, empresas privadas nacionales y extranjeras, ONG’s y a entidades públicas desde los niveles directos con poder para tomar decisiones que resultan convirtiéndose en un foco de corrupción.

Las medidas legales con las que cuenta el país están consagradas en el Código Penal y en la Constitución Política. Específicamente, para el caso de la administración pública, se encuentran en el Capítulo Quinto de la Función Administrativa, artículo 209, el cual señala los lineamientos bajo los cuales se deben regir las actuaciones públicas. De este modo, “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Constitución Política De Colombia, 1991).

En adición al ordenamiento jurídico establecido en 1991, en 1995 se crea la Ley 190 que da paso al Estatuto Anticorrupción, buscando preservar el principio público de la moralidad administrativa y erradicar la corrupción pública. Por su parte, los principios de igualdad y de prevalencia se encuentran protegidos en los artículos 4 y 13 de la Constitución Política, por su parte los principios de eficacia, economía-celeridad, imparcialidad y

¹⁹ El Proceso 8000, fue un proceso judicial emprendido contra el presidente Ernesto Samper, bajo la acusación de recibir financiación del narcotráfico para la campaña presidencial, fundamentado en pruebas entregadas por Andrés Pastrana, que vinculan directamente a Samper con el Cartel de Cali. La presidencia de Samper giró en torno a su inocencia, sin embargo, el veredicto de la Comisión de Acusaciones del Senado fue “ni culpable ni inocente”.

publicidad han sido estudiados y debatidos en diferentes sentencias de la Corte Constitucional.

Más de treinta años después de la frase de Julio Cesar Turbay, Juan Manuel Santos durante su gobierno (2010-2018) populariza y hace uso continuo el vocablo “mermelada” como alegoría a la corrupción, al clientelismo y a las dádivas que se entregan a partir de fondos públicos para pagar intereses particulares. La disyuntiva surge desde la perspectiva en que se aborde la afirmación de Santos, inicialmente la condición negativa de la corrupción, volviendo a reconocer como en el pasado la existencia de un fenómeno presente para el funcionamiento del gobierno, como medio para asegurar la gobernabilidad y los proyectos que tiene el presidente de turno.

Recientemente, se impulsó por parte del Partido Político Alianza Verde la Consulta Anti-Corrupción, en el año 2018, la cual contemplaba una serie de principios que debería atender el país para limitar el avance de la corrupción en el sector público:

1. Reducir el salario de los congresistas y los altos funcionarios del Estado. Fijando como tope máximo 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
2. Evitar que los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública tengan la posibilidad de reclusión especial mientras pagan su condena. Además, permitirle al Estado que pueda terminar los contratos de forma unilateral con estos o las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización o posibilidad de volver a contratar con el Estado.
3. La obligatoriedad de todas las entidades públicas y territoriales de utilizar pliegos tipo al momento de celebrar todo tipo de contratos.
4. La obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados tengan la posibilidad de decidir sobre el desglose y priorización del presupuesto de inversión nacional, regional y departamental.
5. Que los Congresistas y demás corporados tengan la obligación de rendir cuentas anuales sobre su participación y gestión tanto de intereses públicos como

particulares, por ejemplo, en gestiones realizadas para presentar candidatos a cargos públicos.

6. Que todos los funcionarios que son elegidos por voto popular tengan la obligación de hacer público sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo. Y que, dado el caso, se inicie de oficio las investigaciones penales correspondientes y aplicar extinción de dominio cuando haya lugar a ello.
7. Establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales.

Estos lineamientos quedaron en manos del Presidente Duque para ser tramitados como ley en el Congreso de la República, siendo importante tanto la voluntad política, como la prevalencia del interés general, para que sean tenidos en cuenta.

Por ello, la magnitud del fenómeno de la corrupción en Colombia la sitúa en el puesto 96 de 180 países de acuerdo a los datos suministrados por Transparencia Internacional para el año 2017, compartiendo su posición con países como Brasil, Perú, Panamá, Indonesia, Tailandia y Zambia (Transparency International, 2017), situándolo cerca de la mitad de la escala y evidenciando que los actos de homicidio, persecución a la prensa, censura y malversación de fondos tienen su nicho y se enlazan fundamentalmente con actos de corrupción al interior de la estructura pública.

Por otro lado, es curioso evidenciar que sobre este tema no se han desarrollado los suficientes escritos para describir, analizar y descifrar las dinámicas que ocultan este fenómeno en el país, considerando la magnitud que ha alcanzado y las altas afectaciones que ello tiene en la estructura social. La primera postura que mejor se ensambla al estudio propuesto es la de Jaime Zuluaga Nieto quien vincula elementos como el sistema político, el tejido social y la cultura política para explicar en alguna medida los alcances de esta situación en Colombia.

En ese orden de ideas, vale la pena resaltar que:

El inusitado auge de la corrupción en Colombia durante los últimos años, se explica en alguna medida por ser una sociedad en transición, fuertemente impactada por los acelerados procesos de modernización económica y social. La precariedad del Estado, la debilidad institucional y el auge del narcotráfico se coluden para configurar el complejo paisaje actual. La sociedad colombiana no ha logrado construir claras fronteras entre lo público y lo privado, ni desarrollar una ética de lo público. Desde sus orígenes el Estado fue «privatizado», al ser colocado al servicio de los intereses particulares de una elite (Nieto, 1996, p. 1).

La corrupción ha sido un desafío constante para el país en la medida en que muchas de las decisiones de índole político y social tienen un carácter unidireccional y concentrado en un grupo pequeño de personas con potestad de manifestar o no el poder. Generalmente los escándalos de corrupción han “salpicado” a uno o varios gobernantes y funcionarios públicos, debido a la subordinación y a la proximidad de acceso a los cargos, vinculados bajo un mismo partido político.

En paralelo, el sector privado funge como un mediador entre los intereses propios y los del sector público, en la mayoría de los casos el entendimiento y los acuerdos ocurren alrededor de contratos para prestar algún tipo de bien o servicio, haciendo que en muchos casos se violen las reglas de juego iniciales, se divulguen previamente las condiciones idóneas para ganar las licitaciones, transgrediendo a largo plazo las leyes, los lineamientos económicos y las expectativas sociales.

Es por ello que, para el caso colombiano en específico, la incidencia que este fenómeno tiene en la cultura política y la estructura social se ve reflejada en:

La corrupción comprende un conjunto de actividades y relaciones que atraviesan la sociedad; se puede producir en el sector público y en el privado, en el comportamiento del funcionario y del ciudadano. En síntesis, la corrupción tiene por escenario tanto el Estado como la sociedad civil (p. 2).

Desde la mirada propuesta, la corrupción en Colombia es una constante que afecta seriamente el desarrollo de las actividades públicas y el ejercicio de la política transparente, considerando que es un fenómeno multidimensional y que, promueve la creación de capitales

políticos al interior de las entidades públicas, afiliados a partidos políticos, que no tienen interés alguno en defender y avanzar en los intereses públicos, alterando la naturaleza y concepción pública.

La interpretación de Nieto (1996), en que “Los partidos, más que espacios de representación de intereses ciudadanos, han operado como instrumentos al servicio de una clase política para obtener beneficios personales” (1996, p. 7), convirtiéndose en un foco para el avance de la corrupción, además de permitir que este fenómeno se de en entidades políticas que deberían apostar y defender la materialización de la voluntad general.

Los casos en donde se hace evidente el *spoil system* en Colombia confluyen bajo un mismo postulado “Los votos en Colombia no se consiguen con ideas sino con puestos, consulados, embajadas, cupos indicativos, publicidad, honores, prebendas, contratos: ya sean de prestación de servicios, de obras públicas, de alimentación en los colegios públicos y en las cárceles...” (Pérez González-Rubio, 2017). La configuración de visiones en donde, cualquiera puede ejercer cargos de toma de decisiones y con poder real y efectivo se masifican en sórdidos escándalos de corrupción, que vinculan a diferentes corrientes políticas.

En síntesis, el *spoil system* es la injerencia de los políticos electos o de los políticos de carrera sobre la administración pública, en donde los intereses políticos son superiores al interés general y las necesidades sociales, afectando la autonomía general de la burocracia, el proceso para tomar decisiones asertivas y atentando la temporalidad del funcionamiento público. Por otro lado, este sistema afecta el desarrollo rutinario del mérito en la estructura pública, sesgando el acceso de ciudadanos idóneos al sector público

Por ello, en el siguiente capítulo se analizará la situación de los cargos directivos del orden nacional, que cuentan con poder real y efectivo al interior de la administración pública, buscando identificar patrones y características del funcionamiento público, entre 2006 y 2014, evidenciando los debates que suscitan la continuidad y los cambios que se desarrollan en dos gobiernos diferentes.

CAPÍTULO 3: FORMACIÓN, ESTABILIDAD Y RECAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA (2006-2014): HACIA UN ESTUDIO DE CASO

El estudio de caso que se presentará a continuación revela algunos patrones de la administración pública en Colombia, que están signados por los debates anteriormente abordados en los capítulos 1 y 2.

Esta sección parte de la indagación bibliográfica y documental en entidades ministeriales y plataformas, como el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP. Desde la perspectiva temporal se aplica el modelo diacrónico con base en el análisis de cambios en el tiempo fundamentados en la estructura del gobierno, con un rango que abarcará entre 2006 y 2014, permitiendo evidenciar una serie de sucesos y acontecimientos a lo largo del tiempo propuesto. Para dar cumplimiento a los objetivos planteados, la investigación es tanto cuantitativa como cualitativa (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2010).

El caso se concentró en dos periodos presidenciales en Colombia (Uribe y Santos), franja de tiempo en la cual los respectivos gobiernos de turno apalancaron una reestructuración general de la administración pública. Así, este trabajo indagó sobre los cargos directivos vinculados al Estado colombiano, tomando como eje de análisis un grupo de 17 ministerios y un total de 269 reportes de información suministrada por las entidades públicas. La finalidad de este proceso fue la construcción de un mapeo de los cargos directivos de la administración pública central del orden nacional, que permitiera reconocer el perfil de esos funcionarios (formación profesional), el tiempo y el recorrido de su ejercicio (estabilidad-recambio) para el periodo estudiado.

En tal sentido, de acuerdo con el Concepto Marco 07 de 2017 del DAFP, reconoce las clases de vinculaciones con el Estado, las calidades de los empleados públicos, en donde, para la investigación actual se identifican nombramientos y no provisionalidades o encargos de ciudadanos que hacen parte de la Administración Central del Nivel Nacional, empleos que se clasifican inicialmente como de libre nombramiento y remoción, y en quienes recaen las directrices de conducción, dirección y orientación institucional y además, que implican la

adopción de políticas, programas y proyectos, es decir son sujetos tomadores de decisiones al interior de las entidades públicas del orden nacional.

Es allí donde se plantean los debates y se identifican los patrones del sistema administrativo colombiano, contemplando las variaciones, particularidades y elementos que enriquecen este estudio. A partir de tres categorías (Formación profesional, Estabilidad/recambio, Recambio/distribución), se intenta dar cuenta de un fenómeno enquistado en la administración pública en Colombia.

3.1 Formación profesional

De acuerdo a las lógicas y al funcionamiento del modelo meritocrático, se hace evidente que la administración pública debe estar cargada de transparencia y requisitos para su funcionamiento. Por ello, la postura de Dahl es loable ya que evidencia el peso de la formación a la hora de configurar una estructura de gobierno, y en ese mismo orden de ideas, es una herramienta que se opone tajantemente a la cultura clientelista y al funcionamiento de un sistema democrático atado al *spoils system*.

La categoría de formación es un elemento relevante, que a lo largo del ejercicio investigativo permitió evidenciar una tendencia en la estructura analizada, al señalar un sistema peculiar y un funcionamiento particular, que pone a prueba los lineamientos del mérito, el sistema de la igualdad/equidad y la necesidad fundamental de legitimar los gobiernos.

El elemento de la cualificación está presente tanto en la administración pública como en la meritocracia y la tecnocracia, siendo un eje transversal del estudio, por medio del cual, se pone en juego la idoneidad de la persona para acceder a la estructura administrativa. Además, las organizaciones y su personal responden a una naturaleza propia del Estado, en donde, para el caso colombiano, las luchas de poder y de clases por conservar el dominio de las esferas políticas y económicas, aún se ve en el presente.

Esta primera fase del ejercicio se concentra en la formación de pregrados, en la medida en que son los datos que más concentración nacional tienen y, por ende, son los datos idóneos para consolidar un paneo general de los profesionales formados al interior del país.

Tal como lo deja entrever la categoría de formación, las carreras de pregrado tienen una serie de agrupamientos que ponen en evidencia la estructuración, el funcionamiento y las características del Estado colombiano y que, además, hacen que nos interroguemos sobre el alto nivel de participación de los abogados y los economistas, en comparación a otras carreras que podrían tener mayor incidencia o ser más pertinentes de acuerdo al perfil institucional. Por ello, en muchos escenarios es posible identificar distintos criterios para realizar, por ejemplo, los procesos que demandan trámites o contacto entre la sociedad y el gobierno.

Tabla 9: *Distribución de carreras y su representación en la estructura del gobierno*

Carrera	Recuento	% del N de columna
Derecho	126	46,8%
Economía	53	19,7%
Ingeniería Civil	14	5,2%
Ingeniería Industrial	11	4,1%
Administración de Empresas	8	3,0%
Ciencias Políticas	6	2,2%
Comunicación Social	5	1,9%
Psicología	4	1,5%
Relaciones Internacionales	3	1,1%
Ingeniería Electrónica	3	1,1%
Finanzas y Relaciones Internacionales	3	1,1%
Arquitectura	3	1,1%
Administración Pública	3	1,1%
Trabajo Social	2	,7%
Licenciatura en Filosofía y Letras	2	,7%
Ingeniería Química	2	,7%
Ingeniería de Sistemas	2	,7%
Homologación Presidencial	2	,7%
Biología	2	,7%
Administración de Negocios	2	,7%
Otros	13	4,8%

Fuente: Elaboración Propia

Por otro lado, el estudio permitió apreciar una distribución heterogénea de niveles de estudios (tabla 12). A nivel de doctorado existen entidades que cuentan con cinco doctores para el periodo de tiempo abordado, como ocurre con los ministerios de Educación, Hacienda y Minas y Energía; en contraste, con la situación de ministerios que no registran ningún profesional que logre el nivel de estudios de doctorado, como ocurre en los casos del Ministerio de Cultura, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y el Ministerio de Transporte. Vale la pena destacar que, en el Ministerio de Salud y Protección Social, los profesionales con doctorado equivalen al 50% de los cargos directivos de la entidad, situación que no se repite en otros casos, sin embargo, esta situación se puede explicar gracias a la reestructuración de esta área del gobierno en el 2011.

A nivel de maestría y especialización todas las entidades cuentan con profesionales que logran alcanzar ese nivel de estudios de especialización y maestría, considerándose un elemento homogéneo a nivel directivo. Para el eje de maestría el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es el que tiene mayor nivel de profesionales con esta característica, seguido por los ministerios de Defensa, Educación y Hacienda. Desde la formación en especialización, es el Ministerio de Relaciones Exteriores el que mayor cuota presenta.

Tabla 10: Distribución de Nivel Máximo de Estudios por Entidad.

Entidad	Doctorado		Especialización		Homologación Presidencial		Maestría		Pregrado		Recuento Total
	Recuento	% del N de fila	Recuento	% del N de fila	Recuento	% del N de fila	Recuento	% del N de fila	Recuento	% del N de fila	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1	3,8%	8	30,8%	0	0,0%	11	42,3%	6	23,1%	26
Ministerio de Minas y Energía	4	17,4%	5	21,7%	0	0,0%	8	34,8%	6	26,1%	23
Ministerio de Relaciones Exteriores	3	14,3%	9	42,9%	0	0,0%	5	23,8%	4	19,0%	21
Ministerio del Interior	2	10,5%	5	26,3%	0	0,0%	5	26,3%	7	36,8%	19
Ministerio de Hacienda	5	26,3%	2	10,5%	0	0,0%	9	47,4%	3	15,8%	19
Ministerio de Educación	5	26,3%	4	21,1%	0	0,0%	9	47,4%	1	5,3%	19
Ministerio de Transporte	0	0,0%	7	38,9%	0	0,0%	7	38,9%	4	22,2%	18
Ministerio del Interior y Justicia	3	17,6%	6	35,3%	0	0,0%	3	17,6%	5	29,4%	17
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2	11,8%	4	23,5%	0	0,0%	8	47,1%	3	17,6%	17
Ministerio de Defensa	1	6,3%	4	25,0%	0	0,0%	9	56,3%	2	12,5%	16
Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sostenible	0	0,0%	9	60,0%	0	0,0%	5	33,3%	1	6,7%	15
Ministerio de Justicia	3	20,0%	4	26,7%	0	0,0%	7	46,7%	1	6,7%	15
Ministerio de Vivienda	1	8,3%	6	50,0%	0	0,0%	4	33,3%	1	8,3%	12
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	0	0,0%	4	36,4%	0	0,0%	6	54,5%	1	9,1%	11
Ministerio de Cultura	0	0,0%	4	40,0%	2	20,0%	3	30,0%	1	10,0%	10
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1	14,3%	2	28,6%	0	0,0%	3	42,9%	1	14,3%	7
Ministerio de Salud y Protección Social	2	50,0%	1	25,0%	0	0,0%	1	25,0%	0	0,0%	4

Fuente: Elaboración Propia

Continuando con el análisis y con relación al nivel de pregrado sin estudios adicionales, los ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Minas y Energía, Interior e Interior y Justicia son en los que más acceden profesionales sin estudios adicionales, caracterizándose por tener cuotas superiores o iguales al 20% del total de cargos directivos vinculados. Las vinculaciones más grandes a nivel directivo se presentan en los ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio, Industria y Turismo, Minas y Energía y Relaciones Exteriores, con un recuento superior a 20 por entidad, poniendo en evidencia que existe mayor flujo de funcionarios en estas entidades.

A su vez, vale la pena mencionar el caso del Ministerio de Cultura con la ministra y viceministra, Elvira Cuervo de Jaramillo que recibió la homologación presidencial por parte del expresidente Cesar Gaviria y que la faculta para ocupar cargos administrativos, situación que se refuerza cuando el expresidente Álvaro Uribe Vélez en conjunto al Departamento Administrativo de la Función Pública, la facultan para detentar oficialmente el cargo de ministra de cultura entre 2006 y 2007, convirtiéndose en la primera ciudadana que no se graduó de bachiller y alcanza los dos cargos más importantes de una cartera.

Por otro lado, otra situación que vale la pena mencionar es que, del total de los recuentos, solo un funcionario directivo cuenta con formación inicial de técnico con formación específica en Técnico en Mercadotecnia, cursando sus estudios en la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Posteriormente es profesional en economía de la Universidad Externado de Colombia, este funcionario alcanza el nivel de viceministro de Minas para el periodo 2013 – 2014.

Tabla 11: *Presencia de Universidades en los Cargos Directivos a nivel de pregrado.*

Universidad	Recuento	% del N de columna
U. Andes	76	28,3%
U. Javeriana	42	15,6%
U. Externado	28	10,4%
U. Rosario	24	8,9%
Unal	13	4,8%
U. Libre	12	4,5%
U. Sergio Arboleda	8	3,0%

U. Tadeo	4	1,5%
ESAP	3	1,1%
U. Antioquia	3	1,1%
U. Católica	3	1,1%
Otros	53	19,7%
Total	268	99,60%

Fuente: Elaboración Propia

Desde la perspectiva formativa de pregrado, los cargos administrativos muestran una fuerte tendencia por algunos centros de formación, los que se aprecia que las cinco universidades con mayor representación de mayor a menor son: Universidad de Los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario y Universidad Nacional de Colombia, concentrado y consolidando en ellas un patrón formativo. Si bien, son estas las universidades que cuentan con mayor representatividad, entre estas cinco la diferencia resulta ser sustancial, la Universidad de Los Andes tiene una cuota de 76 profesionales vinculados, especialmente a los ministerios de Hacienda, Comercio, Industria y Turismo y Minas y Energía.

Para este caso en específico, la representatividad de la universidad al interior de la entidad se hace evidente y adquiere relevancia sustancial, como ocurre en el Ministerio de Hacienda, de 19 profesionales que ocuparon cargos directivos 14, es decir, el 73,7%, son profesionales formados a nivel de pregrado por la Universidad de Los Andes, siendo esta la mayor cuota identificada para todas las entidades y todas las universidades.

Haciendo énfasis en el caso del Ministerio de Hacienda, la distribución de los 19 profesionales responde a vinculaciones con las universidades que más representación tienen, como ya se mencionó anteriormente 14 son de Los Andes, 1 es de la Universidad Javeriana y 3 son de la Universidad del Rosario y 1 profesional de la Universidad del Valle. Otro caso que pone en evidencia la incidencia de los cinco centros de formación se da en el Ministerio de Transporte, el cual cuenta con 18 funcionarios directivos distribuidos así: 7 profesionales de la Universidad de Los Andes, siendo el que mayor representación tiene en la entidad con el 38,9%; 3 para la Universidad Nacional de Colombia equivalentes al 16,7%; 2 para la Universidad Javeriana correspondiente al 11,1%; en otros y con un único representante se encuentran las universidades Sergio Arboleda, Universidad San Buenaventura, Universidad

Tecnológica de Pereira, Universidad de Medellín, Universidad Autónoma de Manizales y la Universidad Autónoma Latinoamericana.

Por otro lado, a nivel global la Pontificia Universidad Javeriana cuenta con 42 profesionales que ejercieron cargos directivos en los ministerios de Colombia para el periodo 2006-2014. Esta universidad cuenta con presencia en todas las entidades, pero es particularmente fuerte en los ministerios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Agricultura y Desarrollo Rural. En este último, se cuenta con 17 funcionarios registrados, de los cuales 6 recibieron formación de la Javeriana, equivalentes al 35,3%; seguido por la Universidad de Los Andes con 5 profesionales, proporcional al 29,4% de la población; después, encontramos a la Universidad de La Salle con 2 representantes y el 11,8%; finalmente y con un único representante se encuentran la Universidad Sergio Arboleda, Universidad Externado, Universidad Libre.

La Universidad Externado de Colombia cuenta con 28 egresados que conformaron parte de los ministerios, sin tener representación en los ministerios de Salud y Protección Social, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Transporte y Defensa. Sin embargo, cuenta con representación superior e inigualable en el Ministerio de Justicia y del Derecho que cuenta con 15 funcionarios y de los cuales 8 son profesionales egresados provenientes de esta *alma mater* y con un porcentaje del 53,3% en los cargos directivos; la Universidad Javeriana cuenta con 3 nombramientos, equivalentes al 20%; finalmente, con un solo registro se encuentran la Universidad de Los Andes, la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Libre, Universidad Católica y la Universidad del Cauca, esta última con el único registro identificado.

El caso de la Universidad del Rosario es singular, en la medida en que cuenta con 24 profesionales registrados, con mayoría en el Ministerio de Vivienda que cuenta con 12 registros y de los cuales 8 profesionales son egresados del Rosario con un 66,7% del total de los cargos directivos, frente a la Universidad de Los Andes, Universidad Nacional, Universidad Javeriana y Universidad Externado que solo cuentan con un registro. Por otro lado, antes de la escisión del Ministerio del Interior y Justicia, compartía el nombramiento de profesionales con la Universidad Libre, por encima del Externado, Rosario y Andes.

Además, en el caso del Ministerio del Interior y Justicia, el Institut d' Études Politiques presenta un único aporte de profesional egresado de la institución.

La Universidad Nacional de Colombia cuenta con una representación menor, evidenciando que en varios sectores no cuenta con egresados, sin embargo, la Nacional cuenta con el liderazgo en el Ministerio de Educación, el cual evidencia tener una dinámica administrativa frecuente de 19 registros asignados, 4 equivalentes al 21,1% son egresados de la Universidad Nacional; seguido por la Universidad Javeriana con 3 egresados; Universidad de Los Andes con 2 observaciones, compartiendo posición con la Escuela Colombiana de Ingeniería, y de la cual solo se identifica esta participación; finalizando con un solo egresado la Universidad Externado, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad Católica, Universidad de Medellín, Universidad de la Costa, Universidad de Cartagena, Universidad de Notre Dame y la Universidad de Pennsylvania. Las últimas cuatro instituciones registran su única participación formativa en pregrado, poniendo en evidencia que a nivel internacional también se incorporan a los cargos administrativos profesionales con nivel de pregrado formados en el exterior, situación que no se presenta de manera reiterativa.

Ahora, haciendo énfasis en la situación de la ESAP, los recuentos correspondientes a la formación en administración pública para el nivel de pregrado son marginales, esto permite evidenciar que la incidencia de la ESAP y de su formación en los cargos decisiones del orden nacional es mínima, frente a la situación de otros casos. Generando cuestionamientos sobre el verdadero papel de la institución y sus características, ya que a la ESAP se le confieren las funciones de capacitar al alto gobierno y a los funcionarios de elección popular que deben tomar una capacitación para aprender a gastar los recursos públicos, además de ser una entidad íntimamente ligada a la rama ejecutiva del poder público, gracias a que el presidente de la República tiene la facultad de designar al director de la escuela.

Por otro lado, esta situación genera insumos para un debate sobre la calidad formativa de la ESAP y su incidencia en el alcance de puestos decisorios, ya que como se identifica en el estudio su papel es mínimo ¿Dónde se sitúan los administradores públicos en Colombia?, los escándalos de corrupción estrechamente ligados al poder de los partidos políticos y con lazos directos con el presidente de turno tienen algún grado de incidencia en la imagen institucional, el desempeño de sus funciones y la formación de profesionales.

A grandes rasgos, los centros de formación a nivel de pregrado se decantan en una situación asimétrica, con presencia minoritaria de universidades internacionales como ocurre con la Universidad de Texas, Universidad de Arizona, Universidad de Chicago, Universidad de Kansas, Universidad de Oxford, Universidad del Estado de la Florida, Universidad de Toronto y el Wellesley College. Sin embargo, esta situación también se repite en condiciones nacionales, con universidades que tienen una incidencia menor, como es el caso de la Universidad Los Libertadores, Universidad INCCA, Universidad Autónoma de Colombia, Universidad de América, Universidad de La Sabana, Universidad Jorge Tadeo Lozano, entre otras, para efectos de practicidad este grupos de universidades se considerará como “otros”, eventualmente por su limitado papel en los cargos directivos del gobierno entre 2006 y 2014.

Tabla 12: *Nacionalidad de realización de los estudios.*

Grupo	País de estudios	Recuento	% de la Nacionalidad
Nacionalidad Pregrado	Canadá	1	0%
	Colombia	256	95%
	Francia	2	1%
	Reino Unido	1	0%
	Rusia	1	0%
	Suiza	2	1%
	USA	7	3%
Nacionalidad Especialización	Alemania	1	1%
	Colombia	116	87%
	España	2	1%
	Francia	2	1%
	Holanda	1	1%
	Italia	1	1%
	Reino Unido	2	1%
	Suecia	2	1%
	USA	7	5%
Nacionalidad Maestría	Alemania	3	2%
	Australia	1	1%
	Bélgica	1	1%
	Canadá	1	1%
	Colombia	53	39%
	España	16	12%
	Francia	3	2%
	Italia	2	1%

	Paris	1	1%
	Reino Unido	12	9%
	Rusia	1	1%
	Singapur	2	1%
	USA	40	29%
Nacionalidad Doctorado	Alemania	1	3%
	Colombia	6	17%
	España	6	17%
	Francia	1	3%
	Israel	1	3%
	México	1	3%
	Paris	1	3%
	Reino Unido	6	17%
	USA	12	34%

Fuente: Elaboración Propia

A lo largo del ejercicio de investigación se identificó que los funcionarios vinculados a los cargos directivos entre 2006 y 2014 desarrollaron sus estudios de pregrado significativamente en Colombia, con algunos casos aislados, con estudios básicos en el Reino Unido, Canadá y Rusia. Destaco el caso de Luis Gilberto Murillo, Ministro de Minas y Energía entre 2016 y 2018, quien gracias a su resultado inicial en la prueba de estado ICFES, logró una beca del ICETEX para estudiar en la Universidad Estatal de Moscú, donde a su vez cursó su maestría.

Bajo esta visión global, los cargos directivos a nivel de pregrado se encuentran concentrados en universidades nacionales, evidenciando el papel fundamental que juegan a la hora de configurar el gobierno. Ahora, un fenómeno inusitado se configura a la sombra de esta situación y se pueden categorizar en varias situaciones, así:

1. El segundo país en donde más se forman los funcionarios de nivel directivo a lo largo de la cadena formativa es Estados Unidos.
2. A medida en que se profundizan los estudios Estados Unidos gana relevancia y Colombia pierde notabilidad, situación que se corrobora haciendo seguimiento de la última tabla.
3. A nivel de doctorado, Colombia se sitúa muy por debajo de Estados Unidos y compare posición con España, y Reino Unido.

4. La tendencia por realizar estudios con influencia anglosajona también aumenta en la medida en la que se profundizan los estudios.

Por otro lado, desde la visión de posgrado, vinculando en este grupo a las especializaciones, maestrías y doctorados, ponen en evidencia nuevas tendencias que arrojan diferentes elementos de análisis y que evidencian la consolidación de una tecnocracia en los cargos directivos del Estado colombiano. Esta situación no es visible si se toman solo los datos de pregrado o los datos de especialización, en la medida en que la formación final evidencia un cambio drástico en los estudios de los funcionarios.

La situación de las especializaciones arroja una desconcentración con relación a las múltiples especializaciones cursadas, a los variados centros de formación y a la posibilidad de que los funcionarios prefieran adelantar especializaciones y no maestrías, como ocurre con el caso de Natalia Abello Vives, quien se desempeñó para el cargo de Ministra de Transporte durante el 2014 y que cuenta con 3 especializaciones y no tiene maestría y doctorado, situación que también se repite con el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz-Granados.

Tabla 13: Recuento de las universidades donde se estudiaron más maestrías

Universidades	Recuento	% del N de columna
U. Andes	21	14,4%
U. Harvard	13	8,9%
U. Javeriana	10	6,8%
U. Externado	7	4,8%
London School of Economics	5	3,4%
U. New York	5	3,4%
U. Cornell	3	2,1%
U. Londres	3	2,1%
U. Rey Juan Carlos	3	2,1%
U. Sergio Arboleda	3	2,1%
Unal	3	2,1%
Otros	67	47,9%

Fuente: Elaboración Propia

Continuando con la visión que se ha desarrollado, a nivel de maestría, los resultados que arroja la investigación modifican sustancialmente el ranking de las universidades que

mayor presencia tienen en los cargos directivos del gobierno. Si bien, aún es posible apreciar la estructura de universidades colombianas, se logran inmiscuir universidades extranjeras y muchos centros de formación que tenían representatividad o incidencia, dejan de tenerlo, como ocurre con la Universidad del Rosario y la Universidad Libre.

En ese orden de ideas, la Universidad de Los Andes continúa configurando la cuota general más alta de profesionales vinculados al gobierno con nivel de maestría con 21 individuos vinculados, lo sigue la Universidad Javeriana con 10 profesionales, es aquí donde la nacionalidad de la formación cambia sustancialmente, después de la Javeriana, se encuentra la Universidad de Harvard con 13 profesionales, vuelve a aparecer la Universidad Externado de Colombia con 7 vinculaciones y cierra la London School of Economics con 5 maestrantes.

A grandes rasgos, la incidencia de universidades extranjeras se perfila como un fenómeno peculiar al interior de la administración pública, consecutivamente a los primeros 5 se encuentra la Universidad de New York²⁰ y la Universidad de Cornell, esto supone una penetración extranjera a nivel formativo, con vinculaciones en múltiples carteras, pero, con especial incidencia en Comercio, Industria y Turismo y el sector Defensa, siendo estas carteras en las que más profesionales con formación extranjera se identifican, como es el caso de Juan Manuel Santos, quien para ese momento se desempeñó como Ministro de Defensa, recibiendo toda su formación en Estados Unidos tanto para pregrado como para posgrado, pasando por las aulas de la Universidad de Kansas y la Universidad de Harvard.

Ahora bien, si se analiza con detalle la distribución de egresados con maestría provenientes de la Universidad de Los Andes, es posible identificar que su incidencia ya no es general y que, en los ministerios de Cultura, Defensa, Tecnologías de la Información, Transporte e Interior, ya no cuenta con representación de profesionales especializados. La representatividad mayor la conservan en el Ministerio de Minas y Energía.

Se modifica la situación en el Ministerio de Salud y Protección Social, en donde la Universidad Javeriana tiene mayoría con 2 egresados, Los Andes igual que la Universidad

²⁰ La ciudad más poblada de Estados Unidos cuenta con varios centros de formación, para este caso en específico se habla de la New York University (NYU).

de Harvard, esta entidad es homogénea hasta este punto ya que todos los profesionales de nivel directivo cuentan con maestría.

Esta situación también plantea que los ciudadanos que acceden a los cargos directivos han recibido formación de calidad por parte de centros de formación con múltiples reconocimientos a nivel nacional e internacional. A su vez, evidencia que el enfoque que tiene el Estado colombiano se concentra en áreas vinculadas con la economía y la administración pública, pero no la administración pública nacional, enseñada por la ESAP; sino la administración pública enseñada en Harvard. En ese orden de ideas, vale la pena mencionar que la ESAP cuenta con una Maestría en Administración Pública y que en los recuentos generales no tiene ningún recuento registrado para este nivel, pese a que los estudios en administración pública tienen el segundo cálculo consignado.

Tabla 14: *Distribución de maestrías estudiadas.*

Máster cursado	Recuento	% del N de columna
Máster en Economía	22	15,0%
Máster en Administración Pública	9	6,1%
Máster en Administración de Empresas	7	4,8%
Máster en Ciencias Económicas	3	2,0%
Máster en Derecho Administrativo	3	2,0%
Máster en Derecho Penal	3	2,0%
Máster en Derecho Público	3	2,0%
Máster en Estudios Políticos	3	2,0%
Máster en Políticas Públicas	3	2,0%
Master en Administración	2	1,4%
Máster en Administración de Negocios	2	1,4%
Máster en Ciencia Política	2	1,4%
Máster en Ciencias de la Economía	2	1,4%
Máster en Contratación	2	1,4%
Máster en Derecho Internacional y Comparado	2	1,4%
Máster en Derecho y Economía	2	1,4%

Máster en Dirección de Empresas	2	1,4%
Máster en Estudios del Desarrollo	2	1,4%
Máster en Estudios Latinoamericanos	2	1,4%
Máster en Filosofía	2	1,4%
Máster en Ingeniería Civil	2	1,4%
Máster en Restauración y Conservación de Monumentos Antiguos	2	1,4%
Máster en Derecho Público para la Gestión Administrativa	2	1,4%
Otros	63	42,9%

Fuente: Elaboración Propia

Con relación a la formación doctoral, es un grupo de personas mucho menor, que se ha formado mayoritariamente en universidades extranjeras del país, reafirmando las influencias extranjeras en la formación. En ese orden de ideas, se presenta un vuelco significativo en la distribución de los centros de formación, Colombia pierde sustancialmente representación en este nivel en comparativa con Estados Unidos y España, siendo la única representante significativa la Universidad Nacional de Colombia.

Para este caso en específico, la Universidad de Londres, la Nacional, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de California con sede en Berkeley y la Universidad Estatal de Luisiana, comparten los cinco primeros puestos. Si se mira detalladamente el caso colombiano junto a la Nacional se encuentran la Universidad Sergio Arboleda, Universidad Libre y la Universidad de Cartagena, con representación minoritaria.

Tabla 15: Recuento de las universidades donde se estudiaron más doctorados.

Universidad	Recuento	% del N de columna
Louisiana State University	2	6,5%
U. California en Berkeley	3	9,7%
U. Complutense de Madrid	2	6,5%
U. Londres	3	9,7%
Unal	2	6,5%
Otros	19	61,3%

Fuente: Elaboración Propia

Por otro lado, es pertinente analizar los programas de doctorado que más han cursado los funcionarios, permitiendo afirmar que la formación en economía es más fuerte tanto en maestría como en doctorado, siendo los programas que más cursan, junto a un aumento en la presencia de estudios en ciencias políticas, derecho administrativo y administración pública, este último es peculiar ya que Colombia no cuenta con centros de formación que impartan un Phd. en Administración Pública, lo cual obliga a que este estudio se desarrolle de manera forzosa fuera del país.

Tabla 16: *Distribución de Doctorados estudiados.*

Doctorado Estudiado	Recuento	% del N de columna
Phd. en Ciencia Política	3	8,8%
Phd. en Ciencia Política y Sociología	2	5,9%
Phd. en Derecho	3	8,8%
Phd. en Derecho Administrativo	2	5,9%
Phd. en Derecho y Ciencias Políticas	1	2,9%
Phd. en Economía	12	35,3%
Phd. en Física	2	5,9%
Phd. en Gobierno y Administración Pública	2	5,9%
Otros	8	23,5%

Fuente: Elaboración Propia

Así mismo, si se analiza de forma general la distribución de niveles de formación por los cargos estudiados, se encuentra que para el cargo de ministro la mayoría alcanzó el nivel de maestría, seguido por especialización. Para los secretarios generales la situación es contraria; primero las especializaciones luego la maestría. Finalmente, para los casos de viceministros, la representación se concentra en maestría. A grandes rasgos, el cargo que más tiende a tener horizontalidad en la comparativa formativa es el de ministro, por ende, el estado se estructuró alrededor de ministros que no tenían formación más profunda y que simultaneo a nivel formativo estuvieron por debajo de la formación de sus subalternos.

Tabla 17: *Distribución niveles de formación por los cargos estudiados.*

	Doctorado		Especialización		Homologación Presidencial		Maestría		Pregrado	
Ministro	14	19,4%	19	26,4%	1	1,4%	24	33,3%	14	19,4%
Secretario General	1	1,4%	42	60,0%	0	0,0%	18	25,7%	9	12,9%

Viceministro	18	14,2%	23	18,1%	1	,8%	61	48,0%	24	18,9%
--------------	----	-------	----	-------	---	-----	-----------	--------------	----	-------

Fuente: Elaboración Propia

Además, esta situación genera cuestionamientos sobre la designación de los funcionarios del nivel directivo, dejando de lado el papel formativo y reestructurando la visión colombiana del mérito, recordando lo que plantea Dahl sobre un sistema jurídico-político coherente, que no tenga codependencias de factores e intereses ajenos al desarrollo de unas necesidades y lineamientos manifiestos. Es por ello que, lo que se encuentra en el caso colombiano permite identificar patrones como los que se han mencionado a lo largo de las categorías, en donde, la igualdad, el libre acceso y la libre competencia por los cargos son elementos subjetivos, que responden a intereses políticos, estructuras de partido y atentan contra el mérito.

Para remarcar aspectos de los anteriores puntos, el estudio de caso revela la concentración de los centros de formación de acuerdo a su ubicación geoespacial. El primero central, enfocado en Bogotá y el segundo regional, enfocado en los centros educativos con presencia en otros departamentos y zonas ajenas a la ciudad capital. Con este enfoque, la estructura administrativa ha logrado consolidarse mayoritariamente con un atributo centralista, convirtiendo a Bogotá en eje central de la formación que estructura el gobierno, siendo la ciudad que mayor responsabilidad tiene a la hora de configurar el gobierno, estableciendo un patrón sobre la formación en general.

Tabla 18: *Distribución de las universidades a nivel nacional.*

	Recuento	% del N de columna
Central	228	84,8%
Regional	25	9,3%

Fuente: Elaboración Propia

Otra situación que retrata el nuevo significado del papel público al interior del gobierno, es la naturaleza institucional de los centros formativos y su papel para construir y consolidar un gobierno. En ese orden de ideas, los funcionarios estudiados para este periodo de tiempo evidencian una tendencia fuerte por estudiar en centros educativos privados. Esto plantea que el papel de la universidad pública juega un papel secundario, minoritario y rezagado de los centros de formación privados.

Tabla 19: *Naturaleza de las universidades a nivel nacional.*

	Recuento	% del N de columna
Privada	229	85,1%
Pública	38	14,1%

Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, para esta categoría de formación, es evidente la influencia creciente de la visión anglosajona al interior de la administración pública. En la crítica, esto suele estar asociado a conocimientos y prácticas foráneas, con márgenes de desconocimiento de la realidad social que afronta el país, afectando el desempeño público y la formulación de políticas que no representan las necesidades de los ciudadanos, es decir, que afectan la cultura política, que funge como ente para legitimar las acciones públicas desarrolladas por el gobierno.

Por otro lado, la categoría de grado de formación genera cuestionamientos con relación a la vinculación de profesionales acorde a las entidades públicas, como ocurre en el caso de los abogados y los economistas, que prácticamente se vinculan en todas las entidades públicas (Ver Anexos), frente a las ingenierías, otras ramas de las ciencias sociales o la misma administración pública, que como ya se ha dicho, tiene incidencia mínima.

En este eje lo que encontramos son patrones de formación, compuestos por pregrados, maestrías y doctorados específicos, que cuentan con una influencia creciente del sistema anglosajón, lo cual permite cumplir con algunos de los requisitos que Weber plantea de un modelo burocrático, como lo es la formación idónea para el cargo. Por otro lado, de acuerdo con los lineamientos de la meritocracia a la hora de tener formación suficiente para acceder a los cargos aplicados.

3.2 Estabilidad – Recambio

La estabilidad de los cargos es un elemento fundamental para ganar legitimidad. Esta situación se refuerza cuando Weber plantea que se debe cumplir con los fines de la organización burocrática, buscando cumplir los deberes confiados, de igual forma, la búsqueda de las garantías de los derechos sociales no debería caer en un cortoplacismo

administrativo. Por ello, la organización burocrático-administrativa debe centrarse en la uniformidad y la continuidad, pudiendo plantear que las entidades en las que se presenta menor temporalidad presentan problemas internos, estructurales o responde a otros intereses.

Al realizar el conteo de las personas que ocuparon el cargo de ministro, viceministro y secretario general, se encontraron resultados variados, en donde, el cambio de personal para el cargo de viceministro es superior, es decir, existe un mayor número de personas que han ocupado este cargo, en comparativa con los cargos de secretario general, que se presenta como un cargo mucho más estable a nivel de personal.

Tabla 20: *Cantidad de personas por cargo*

	Recuento	% del N de columna
Ministro	72	26,8%
Secretario General	70	26,0%
Viceministro	127	47,2%

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo a lo anterior, la temporalidad atada a la rotación de los cargos es uno de los elementos que más incidencia tiene a la hora de plantear políticas públicas, permitiendo identificar continuidades y rupturas al interior del gobierno, como ocurre mayoritariamente durante los cambios de gobierno que para la investigación se sitúa en el año 2010, momento en el que finaliza el gobierno de Álvaro Uribe e inicia el de Juan Manuel Santos.

Por consiguiente, resulta fundamental entender y analizar la duración promedio de funcionarios por entidad, medido en años y promediado entre los 3 cargos estudiados, permitiéndonos evidenciar que la estabilidad en determinadas entidades es menor al promedio general de 1,81 años en el cargo. Dicha situación es posible analizarla en el Ministerio de Justicia, Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio del Interior, donde los nombramientos de funcionarios son mucho más frecuentes, resaltando la postura de Urdaneta (ver sección 2.3 del capítulo 2) en la que hace referencia a la paradoja entre lo público y lo privado, en donde, lo público propende por atender y mitigar los impactos sociales, mejorar el desarrollo social, sin dejar de tener sus propias dinámicas en funciones y objetivos por entidades, que en muchos casos resultan verse afectados por diversos factores.

Además, corrobora que el modelo organizativo colombiano se distancia sustancialmente del planteamiento de Weber, como se plantea en la Tabla 6. Esto resalta los elementos políticos al interior de funcionamiento administrativo y que dichos cambios no están intrínsecamente ligados a temas de gestión y bienestar general, sino que hacen parte de las dinámicas políticas al interior de la estructura burocrática.

Tabla 21: Duración de personas por entidad.

Entidad	Duración Media
Ministerio de Salud y Protección Social	4,50
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	3,00
Ministerio de Hacienda	2,58
Ministerio de Educación	2,32
Ministerio de Defensa	2,31
Ministerio de Relaciones Exteriores	2,29
Ministerio de Cultura	2,22
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1,92
Ministerio de Transporte	1,72
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1,47
Ministerio del Interior y Justicia	1,24
Ministerio de Minas y Energía	1,15
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1,14
Ministerio de Vivienda	1,00
Ministerio de Justicia	,67
Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sostenible	,60
Ministerio del Interior	,58

Fuente: Elaboración Propia

Indagando a profundidad en la duración promedio por funcionario, este varía sustancialmente entre entidades, evidenciando que las entidades cuentan con autonomía en su funcionamiento, planteando sus propios escenarios de vinculación para los cargos estudiados. Por ejemplo, las entidades que surgieron en 2011 como los ministerios de Justicia y el de Medioambiente y Desarrollo Sostenible o la transición entre el Ministerio del Interior y Justicia al del Interior, ponen en evidencia que el surgimiento institucional es un proceso lento y que paso por varias manos.

Tabla 22: Duración específica de personas por entidad y por cargo.

Entidad	Ministro	Secretario General	Viceministro
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1,67	1,00	1,67
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1,67	,75	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	2,00	2,20	1,81
Ministerio de Cultura	3,75		1,00
Ministerio de Defensa	1,00	12,00	2,11
Ministerio de Educación	4,67	3,25	1,42
Ministerio de Hacienda	3,25	4,33	1,92
Ministerio de Justicia	,50	1,00	,57
Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sostenible	,83	,44	
Ministerio de Minas y Energía	1,17	1,14	
Ministerio de Relaciones Exteriores	2,80	1,50	2,67
Ministerio de Salud y Protección Social	5,00	7,00	3,00
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	3,33	2,75	3,00
Ministerio de Transporte	2,50	2,00	1,22
Ministerio de Vivienda	1,00	,67	1,17
Ministerio del Interior	,75	1,00	,36
Ministerio del Interior y Justicia	1,50	1,75	,89

Fuente: Elaboración Propia

Otro resultado de la investigación interesante, la relación nivel de estudios por duración en los cargos, esta situación prevé que los funcionarios con nivel de pregrado, sin profundizar sus conocimientos, duran más que los funcionarios que tienen estudios adicionales o de postgrado. Además, la vinculación del caso de homologación presidencial dura un año, sin embargo, este caso es diferente ya que no cuenta con estudios formales.

Tabla 23: Duración de funcionarios por nivel de estudios alcanzado.

Nivel de Estudios	Duración Media
Doctorado	1,78
Especialización	1,54
Homologación Presidencial	1,00
Maestría	1,64
Pregrado	2,09

Fuente: Elaboración Propia

Indagando a profundidad, considerando que los pregrados son los que más duran en sus cargos, es prudente identificar los casos en los que dicha condición se aplica y en cuáles no.

Tabla 24: Áreas de formación y su duración en el cargo.

Áreas de Formación	Duración Media	Recuento
Derecho	1,38	128
Economía	1,94	58
Ingeniería Civil	2,31	14
Ingeniería Industrial	1,50	12
Ciencias Políticas	1,90	10
Administración de Empresas	1,11	9
Relaciones Internacionales	2,00	6
Comunicación Social	2,00	5
Psicología	1,75	4
Ingeniería Electrónica	3,00	3
Filosofía	1,67	3
Arquitectura	0,00	3
Administración Pública	4,50	3
Trabajo Social	5,50	2
Ingeniería Química	4,00	2
Ingeniería de Sistemas	2,00	2
Homologación Presidencial	1,00	2
Finanzas y relaciones internacionales	2,00	2
Biología	0,00	2
Administración de Negocios	1,00	2
Otros	2,24	18

Fuente: Elaboración Propia

Se evidencia aquí el patrón de un Estado estructurado alrededor de dos carreras principalmente, por un lado, la abogacía o el derecho y, por el otro, la economía, contando con mayores recuentos, pero, teniendo baja incidencia en los periodos de duración. Por ello, la administración pública del orden nacional para los cargos tomadores de decisiones, cuenta con un número elevado de las profesiones anteriormente descritas sin tener necesariamente la duración más extensa. En contraste, la Administración Pública y el Trabajo Social, las cuales no cuentan con recuentos significativos, si detallan una duración que supera por mucho los recuentos mayoritarios y el promedio general de 2,04 años en el cargo.

Al tomar la categoría de estabilidad y formación encontramos que la duración en los cargos está atada a patrones cruzados, como ocurre con el caso de los abogados, siendo el grupo mayoritario y el que menos dura vinculado al gobierno.

3.3 Recambios y distribución

Desarrollando un ejercicio más detallado sobre la distribución general de personal por entidades, los datos encontrados permiten evidenciar varias características que se suscitaron durante el periodo de tiempo abordado. El primero, es que se evidencia el surgimiento de nuevas entidades gracias a la Ley 1444 de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública”, específicamente se crea el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Trabajo. A su vez, obliga a reorganizar el Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dicha reestructuración aumenta el número de funcionarios directivos vinculados con el gobierno nacional y pone en evidencia la flexibilidad de la estructura pública para ser modificada profundamente.

La categoría de recambio genera debates sobre el funcionamiento del gobierno. Uno de ellos versa sobre la flexibilidad del gobierno y el cruce con la categoría de estabilidad, tanto para la rotación de personal como para el surgimiento de nuevas entidades encargadas (fusionar o escindir ministerios) generan una encrucijada acerca de la pertinencia de los cambios, los criterios usados para desarrollar estos procesos y el impacto final que tendrán sobre la ciudadanía. Otro debate es sobre las facultades que tiene el Presidente de la República para moldear la estructura administrativa, teniendo injerencia en asuntos que afectan el desempeño público, las relaciones institucionales y con el entorno, si bien, si es importante que tenga algunas facultades en el caso colombiano corroboramos la tesis de Daniel Pecault, en donde Colombia en determinados momentos de su historia ha caído en un periodo de presidencialismo profundo, permitiéndoles a los mandatarios actuar de acuerdo a sus propios criterios y convicciones personales.

Ante esto, un patrón reconocible se da gracias a la distribución de personal. En la siguiente tabla se observa cuales entidades o sectores son más relevantes al interior del organigrama del Estado, debido al porcentaje de distribución de funcionarios directivos.

Tabla 25: Distribución de Funcionarios Directivos por Entidad.

Entidad	Recuento	% del N de columna
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	17	6,3%
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	7	2,6%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	26	9,7%
Ministerio de Cultura	10	3,7%
Ministerio de Defensa	16	5,9%
Ministerio de Educación	19	7,1%
Ministerio de Hacienda	19	7,1%
Ministerio de Justicia	15	5,6%
Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sostenible	15	5,6%
Ministerio de Minas y Energía	23	8,6%
Ministerio de Relaciones Exteriores	21	7,8%
Ministerio de Salud y Protección Social	4	1,5%
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	11	4,1%
Ministerio de Transporte	18	6,7%
Ministerio de Vivienda	12	4,5%
Ministerio del Interior	19	7,1%
Ministerio del Interior y Justicia	17	6,3%
Total	269	100%

Fuente: Elaboración Propia

En ese orden de ideas, los ministerios del Comercio Industria y Turismo, Minas y Energía y Relaciones Internacionales ocupan un poco más del 25% de la carga burocrática directiva del país. En contraste, los ministerios de Salud, Cultura y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, son las entidades que menos carga tienen, estando por debajo del 10% entre los tres.

Resulta curioso tratar de entender la flexibilidad de la estructura burocrática colombiana, que es contraria a los principios normativos de la administración pública, en la medida en que se encuentra desigualdad en el funcionamiento y alcance de las entidades. De la mano de lo anterior, se identifica la construcción de una burocracia en sentido político, que

demuestra elementos tradicionales y que permite perfilar a los diferentes ministerios, buscando un funcionamiento adecuado del Estado.

Esta investigación permite corroborar también la existencia de una burocracia weberiana que conserva elementos esenciales, pero que a su vez lucha por adaptarse a los lineamientos de un modelo neoliberal impuesto. Así, son los ministerios quienes internamente definen los perfiles de los funcionarios que se adecuan para desempeñar las funciones encomendadas, sujetos a respetar los principios de racionalidad y eficiencia.

Recordando los planteamientos de Mills, también se identificaron lineamientos propios de la “élite de poder”, la cual transita con libertad a lo largo de los cargos directivos, evidenciando movilidad horizontal y vertical al interior de los cargos directivos, tomando, como referente a Aurelio Irigorri Valencia, así:

1. Viceministro del Interior, del 23 de agosto del 2010 al 10 de agosto del 2011.
2. Viceministerio de Relaciones Políticas, 11 de agosto del 2011 al 31 de enero de 2012.
3. Ministro del Interior, 11 de septiembre de 2013 al 12 de agosto de 2014.
4. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, 7 de agosto de 2014 al 2 de octubre del 2017.

De ese modo, se identifican los casos de German Vargas Lleras, Mauricio Cárdenas Santamaría, Miguel Samper Strouss y Luis Felipe Henao Cardona, quienes se vincularon a los cargos, reforzando su relevancia al interior del gobierno, acumulando poder y legitimando las decisiones, ejerciendo el poder de forma casi hegemónica.

Aunado a lo anterior, la flexibilidad en la distribución y ocupación de los cargos desestabiliza la estructura general político-administrativa, haciendo que los roles políticos, la autonomía y la subordinación sean elementos secundarios ante un Estado que se encuentra en proceso de reconstrucción. La incidencia sobre la cultura política es una afectación adicional, ya que el surgimiento de nuevas entidades en cortos periodos de tiempo impide o pone en duda el desarrollo de políticas públicas, además, desincentiva el ejercicio ciudadano limitando las actuaciones e incidencia pública en la agenda de las entidades.

Por ello, al alterar la estructura administrativa se alteran las dinámicas y las costumbres que constituyen la cultura política, necesaria para legitimar las actuaciones del gobierno, realizar ejercicios de veeduría ciudadana, estrechar los lazos entre las demandas sociales y la atención de las necesidades, incurriendo en la dimensión de la confianza y la desconfianza (ver Tabla 6: *Cultura política y su papel frente a la administración pública*).

Si bien, a la luz de los postulados de Mills, el sistema burocrático supone un ejercicio horizontal con la administración pública, donde esta es un eje para concentrar poder, legítimo y reconocido, en donde, confluyen las expectativas, con el respaldo de la ciudadanía. Sin embargo, las prácticas corruptas del sistema político colombiano, en donde, el poder político moldea el funcionamiento administrativo pierde, hace que pierda legitimidad, porque el final de la administración ya no es atender las demandas sociales, sino ser un puente para acceder a prebendas y dádivas por parte de los partidos políticos.

La investigación realizada nos permite evidenciar que la meritocracia aplicada a los cargos directivos es un elemento subjetivo a la hora de acceder a los cargos, en la medida en que son reiterados los casos en donde los ministros solo cuentan con pregrado y los viceministros o secretarios generales cuentan con formación adicional, planteando un serio desequilibrio a la hora de verificar criterios para acceder a los cargos, esto ratifica la subjetividad mencionada de la mano de los vínculos políticos que se pueden evidenciar en reiterados momentos.

Esta situación a su vez se presta para reforzar los lineamientos de Mills, en donde la “elite del poder” tiende a mantenerse hermética en la mayoría de sus procesos, reviviendo la realidad planteada por el mismo autor en Estados Unidos, donde la elite no solo ocupa cargos importantes al interior de la jerarquía, sino que, también toma el control de cargos de menor relevancia, convirtiéndolos en burócratas inferiores.

Por otro lado, este *spoil system* al estilo colombiano tiene vínculos con los partidos políticos, ha evolucionado y ya no responde frontalmente a los lineamientos de David Bushnell o Daniel Pécaut, no es prudente hablar de un sistema penetrado por el narcotráfico o por las mafias, hablamos de un sistema mucho más horizontal que pone sobre la mesa la gobernabilidad por medio de la frase popularizada por Juan Manuel Santos de la

“mermelada”, como medio para garantizar en las otras ramas del poder público un funcionamiento acorde a los intereses del ejecutivo.

Y es que, en Colombia se hace evidente que las relaciones políticas surgen desde varios espacios como lo son los centros de formación que monopolizan carteras, partidos continuamente vinculados a los mismos ministerios y por medio de subordinación directa vinculada a un solo interés político. Sin embargo, es una constante nacional aún no poder atender y disminuir el fenómeno de la corrupción, que *per se* no es necesariamente malo, pero tiende a perpetuar elites, desigualdades e injusticias.

Aquí se ratifica la tesis de Cuellar al plantear que las características de la corrupción son diferentes en cada sociedad, pudiendo catalogar a Colombia en un modelo generalizado, en donde los funcionarios que trabajan para el Estado se encargan de que la maquinaria pública funcione, poniendo en evidencia un problema sistémico. La movilidad horizontal y vertical en la estructura administrativa está atada a intereses políticos como se da en el caso de Aurelio Iragorri y Luis Felipe Henao.

Tabla 26: *Cargos Ocupados – Caso de Aurelio Iragorri Valencia.*

Cargo	2010	2011	2012	2013	2014
Ministro				Ministro del Interior	Ministro de Agricultura
Viceministro	Viceministro del Interior	Viceministro de Relaciones Políticas			
	Ministerio del Interior y Justicia	Ministerio del Interior			

Fuente: Elaboración Propia

Este caso pone en evidencia los postulados que hemos planteado anteriormente, reafirmando la lógica de funcionamiento público alrededor del *spoil system*, Iragorri tiene vínculos políticos con el Partido de la U y el Partido Conservador, para ese momento era partido de gobierno. Por el lado del nivel formativo encontramos que cuenta solamente con pregrado en derecho de la Universidad Javeriana, universidad privada y ubicada en la capital, pese a ser oriundo del Cauca. Este caso tiene un valor agregado, en la medida en que es una figura proveniente de una élite tradicional en el poder, que se mantiene presente a lo largo

del primer periodo de Juan Manuel Santos, ocupando varias carteras y perpetuando la conservación del poder en la élite.

Desde la perspectiva del partido Cambio Radical, la figura que tiene más peso es German Vargas Lleras, quien trabajó fuertemente en varios sectores durante el gobierno Santos, sin embargo, una figura que trabajó a su sombra y que tiene un vínculo desde antes del gobierno Santos es Luis Felipe Henao, quien en reiterados momentos secundó en las carteras a Vargas y llegó a reemplazarlo. Henao es Especialista en Derecho de la Empresa y Abogado de la Universidad del Rosario, también cuenta con una familia que tiene trayectoria política.

Tabla 27: *Cargos Ocupados – Caso de Luis Felipe Henao.*

Cargo	2006	2007	2010	2011	2012	2013	2014
Ministro							Ministro de Vivienda
Viceministro					Viceministro de la Participación e Igualdad de Derechos Ministerio del Interior	Viceministro de Vivienda Ministerio de Vivienda	
Secretario General	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial		Ministerio del Interior y Justicia				

Fuente: Elaboración Propia

Este caso tiene movilidad horizontal que surge desde 2006 y movilidad vertical desde el 2012, alcanzando el máximo cargo de una entidad, recibéndolo de Vargas y delegándolo en otro miembro del partido, monopolizando el funcionamiento de una entidad alrededor de un partido político, reafirmando un patrón de vínculo político.

Esta situación se repite en muchos casos y en múltiples entidades, como ocurre con el Ministerio del Interior, una de las entidades más cercanas al presidente, que para los 4 años de Juan Manuel Santos, fue un fortín político del Partido Liberal, iniciando con Federico Alonso Rengifo Vélez (2012), Fernando Carrillo Flórez (2012-2013) y Juan Fernando Cristo (2014-2017), parecería que mientras surtía efecto la modificación estructural del Estado, el Ministerio del Interior quedó en manos de Iragorri, para apartarlo del cargo una vez se han develado los acuerdos políticos que aseguran la gobernabilidad.

Otro caso que no tiene tantos recambios asociados a estabilidad se en el Ministerio de Educación Nacional, donde, la Ministra de Educación del último periodo de Álvaro Uribe Vélez, fue Cecilia María Vélez, pariente cercana del expresidente, dejando entrever que los criterios de selección se dan por otros intereses ajenos al mérito. Una vez Santos asume la presidencia el ministerio de caracteriza por ser del Partido de la U con María Fernanda Campo (2010 – 2014) y Gina Parody (2014 – 2016), ambos miembros del partido de gobierno de ese momento.

De igual forma ocurre con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tradicionalmente ha sido una entidad que funciona con dirigentes del Partido Conservador, durante los dos periodos estudiados iniciando con Andrés Felipe Arias Leiva (2005 – 2009), Andrés Fernández Acosta (2009 – 2010), Juan Camilo Restrepo Salazar (2010 – 2013), Francisco Estupiñán (2013), Rubén Darío Lizarralde (2013 – 2014) y Aurelio Iragorri Valencia (2014 – 2017). Todos los funcionarios anteriormente descritos hacen parte del Partido Conservador y tienen consigo alianzas políticas con el Partido de la U, especialmente el último ministro estudiado.

CONCLUSIONES

Esta tesis pone en evidencia peculiaridades del sistema administrativo público colombiano, en donde, la injerencia de intereses políticos se antepone a la naturaleza social y del servicio de la burocracia y del mérito. La administración pública colombiana gira alrededor de debates y patrones que trascienden los periodos de reforma y transición en la estructura del Estado y en la cultura política del país.

El nepotismo, las filiaciones partidarias y las decisiones carentes de criterios meritocráticos, han dejado una estructura pública dependiente de la visión política central y ligada a los partidos políticos. Es por ello que, la administración central del orden nacional, que cuenta con poder para tomar decisiones y que se caracteriza por configurar el alto gobierno a nivel nacional, se compone fundamentalmente de carreras y élites en áreas del conocimiento que, en muchos escenarios, limitan el actuar público y que plantean varias disyuntivas sobre la pertinencia, calidad y requisitos para acceder a estos cargos.

Son múltiples los debates planteados a lo largo de esta investigación y que, el sistema administrativo tiene independientemente de su funcionamiento o de su situación interna o externa sobre su legitimidad, gobernabilidad y composición, algunas de ellas son:

1. Merito – Corrupción: en varios estudios se ha señalado que los sistemas meritocráticos aplicados en diferentes modelos sirven para disminuir y hacer frente a las prácticas corruptas. Sin embargo, si este debate se concentra en el caso colombiano a la hora de poner en evidencia los requisitos para ser ministro²¹, los criterios del nombramiento y la formación de las personas que acceden al cargo, la incidencia del mérito es mínima. En algunos casos identificados, el mérito formativo no se aplica, sino que se consideran primero los criterios políticos o de conveniencia.
2. Tecnocracia a la colombiana: como ya se mencionó anteriormente, a medida que se profundizan los estudios, se evidencia un mayor papel formativo en centros universitarios extranjeros anglosajones con énfasis económico. Si bien, esta

²¹ Ver los artículos 207 y 177 de la Constitución Política de Colombia.

formación es de calidad no se ajusta para responder del todo a las necesidades y demandas que la sociedad colombiana.

3. Burocracia – Tecnocracia: la finalidad de la burocracia es atender necesidades sociales y demandas que se presentan a lo largo del tiempo, esta estructura humana se desarrolla en medio de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Sin embargo, el surgimiento de una tecnocracia que se preocupa por el desarrollo económico y que supedita la atención integral a este criterio, afecta la defensa del interés general y el desarrollo natural de las relaciones humanas entre ambos actores.

En consecuencia, Colombia ha caído en una meritocracia débil y maquillada con tintes de tecnocracia proveniente de los nichos del conocimiento y de centros de formación muy específicos. Además, es fundamental resaltar el rol que juega Bogotá, como eje formador en sistema político que promulga la descentralización; con predominancia de la formación privada sobre los egresados de universidades públicas para acceder a cargos de poder público en el país; y la especialización anglosajona en una administración pública con génesis en el sistema burocrático de estilo francés, son algunas paradojas e ironías del asunto.

A lo largo del ejercicio investigativo se pudo evidenciar que el vínculo entre formación profesional y meritocracia no está correlacionado, o es un criterio difuso. En varios casos fue posible identificar a secretarios generales con mejor formación y hoja de vida que los ministros de turno; o a viceministros mejor preparados y meritorios que los ministros. Esta situación sirve para enfatizar en la supremacía del *spoils system*, como lineamiento ordenador de nuestra administración pública, que requerirá miradas más sistemáticas y permanentes, como veedores ciudadanos de los asuntos que nos implican en la relación con el Estado.

Estos elementos estructuran los patrones identificados, así:

1. Patrón formativo: la investigación arroja un patrón formativo a la hora de configurar el alto gobierno, son las carreras de derecho y economía quienes más peso y representatividad tienen en los cargos directivos estudiados. De igual forma los estudios de posgrado en economía, que reafirman este patrón.

2. Patrón de las universidades: se podría plantear un “oligopolio” formativo e institucional de universidades privadas nacionales, principalmente en Bogotá, y extranjeras anglosajonas.
3. Patrón del vínculo político/*spoils system*: los cargos estudiados evidencian tener lazos políticos, que responden a una estructura de partido previa a la vinculación, también es posible identificar figuras políticas magnéticas que traen consigo un equipo de trabajo que perpetua al partido político al interior de la estructura pública, aglomerando los diferentes tipos de capital que el gobierno provee.
4. Patrón de las entidades/botín de carteras: los partidos políticos tienden a ocupar las mismas carteras públicas por largos periodos consecutivos, poniendo en evidencia tradiciones políticas que afectan la aplicación del mérito y la transparencia en estos cargos.

Por otro lado, los cargos estudiados evidencian una estructura que no es del todo rígida (flexible en el recorrido de un funcionario tomador de decisión), ya que cuenta con movilidad horizontal y vertical, en donde los recambios de entidades y el ascenso se hacen presente en los 269 de registros compilados. Sin embargo, esta situación aparentemente se da por filiaciones políticas y bajo el amparo de figuras políticas influyentes en el panorama nacional, que defienden sus partidos de origen y logran dar un tinte a las entidades en las que se vinculan.

Un aspecto que resulta inquietante, tanto la ESAP como la Universidad Nacional y la Universidad de Antioquia, tienen una presencia marginal en los cargos ministeriales o de alto gobierno, lo que obliga a reevaluar su misionalidad y su visión al interior del Estado. Especialmente es la ESAP que, a pesar de ser la cuna de la formación en administración pública en Colombia, no tiene oportunidad para cumplir un papel relevante y, en sí misma, es un botín político-electoral, víctima del *spoils system*. Esto también nos plantea desafíos sobre la educación pública en el país para asumir y configurar el alto gobierno.

Resulta interesante plantear el resurgimiento de un concepto que se acuñó con fuerza a finales del siglo XX por Álvaro Gómez Hurtado²², quien estructuró hasta el momento del magnicidio que le arrebató la vida en 1995, el concepto de “régimen” y que su biógrafo compila para explicarlo, así:

Lo que él decía era que Colombia el Estado se había vuelto un botín, el instrumento, mejor, de un enmarañado concurso de intereses particulares que adulteraban y distorsionaban el interés público...no era la solidaridad sino la complicidad que es su degeneración, su versión “bastarda”: la adhesión de la gente no a un partido ni a una bandera ni a una ideología, y ni siquiera a un caudillo o a un movimiento, sino a un pacto oscuro y perverso en el que cada decisión tomada...era el resultado de una transacción y una componenda cuyos dueños y beneficiarios eran ellos mismos (Constaín, 2019, p. 28)

Analizando esta postura, no se podría estar más de acuerdo con la vigencia del *spoils system* en la actualidad y el mal funcionamiento de la administración pública, que responde a intereses privados y a estructuras de partido por encima de las necesidades sociales. En ese orden de ideas, vale la pena reconocer que el “régimen” ha permeado el funcionamiento público en las esferas más altas estudiadas en la presente investigación.

Esta situación también desencadena un posible régimen meritocrático *de facto*, en donde, de acuerdo a la visión de Dahl (1985, p. 18), se plantea que el exceso de delegación por parte de la sociedad hacia el Estado y sus líderes, lo que a su vez permite que los políticos actúen e impongan su voluntad al momento de configurar el alto gobierno. Además, de que las instituciones públicas de formación del administrador público se hacen débiles y maleables, como se alcanza a vislumbrar en el estudio actual.

Por su parte, los planes de reforma administrativa ponen en evidencia que la estructura pública y los poderes ejecutivos son extremadamente fáciles de concentrar o dividir. Las facultades especiales para escindir o fusionar entidades resultan en instrumentos de conveniencia política, de corrupción y no del mérito. Sin embargo, la incidencia real de estos

²² Político, estadista, escritor y periodista colombiano. Hijo de Laureano Gómez, Presidente de la República entre 1950 – 1951. A lo largo de vida se desempeñó como Ministro Plenipotenciario, Embajador de Colombia ante Naciones Unidas, Italia, Estados Unidos, Francia, entre otros; también fue candidato presidencial en tres oportunidades; finalmente, participó activamente como miembro y presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

cambios aún no se ha estudiado con profundidad y son desafíos para otra investigación al respecto.

Finalmente, para rematar, indicar el conocimiento limitado que tiene el Estado sobre sus propios funcionarios nombrados y que ejercen funciones directivas; esto en relación a su formación y duración en los cargos. A lo largo de la investigación y de la recolección de insumos se hizo evidente que, en varias entidades ministeriales, esta información no era dato abierto, no estaba sistematizado o estructurado, de tal forma que esto requirió presionar con derechos de petición, los cuales acompañan el anexo de este trabajo. Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública son, pues también, dimensiones necesarias para complementar la mirada propuesta por esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadía Barrero, C. E., & Oviedo Manrique, D. G. (2010). *Itinerarios burocráticos de la salud en Colombia: la burocracia neoliberal, su estado y la ciudadanía en salud*. Revista Gerencia y Políticas de Salud, 9(18). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=54520413009>
- Ackerman, J. M. (2005). La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos. *Gestión y política pública*, 14(2), 227–255.
- Albornoz, O. (2002). *Los vértices de la meritocracia*. Utopía y Praxis Latinoamericana, 7, 121-124.
- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1978). *Política comparada: una concepción evolutiva*. Paidós.
- Anders, G. (2011). *La obsolescencia del hombre: Sobre la destrucción de la vida en la época de la tercera revolución industrial*. (Volumen II). Pre-textos.
- Bailey, P. (1992). *Voltaire and Confucius: French attitudes towards China in the early twentieth century*. History of European ideas, 14(6), 817–837.
- Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Alianza editorial Madrid.
- Beltrán, O. (1980). *Burocracia - administración pública y política: un debate necesario*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Bendix, R. (1963). *Work and authority in industry: managerial ideologies in the course of industrialization*. Transaction Publishers.
- Bendix, R., Ferrol, F. M., & Lipset, S. M. (1972). *Clase, status y poder*: por Reinhard Bendix [y] Seymour M. Lipset; presentado por Francisco Murillo Ferrol. [Traducción efectuada... por Stanley Burda (Vol. 1). Cáritas Española.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (1983). *Diccionario de Política*. Vol. 2. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Botero, R. (2004). *El discreto encanto de la social democracia*. Kan sasana Printer.

- Botero, R. (2005). *Una nota sobre la tecnocracia colombiana*.
- Bourdieu, P. (1993). *Génesis y Estructura del Campo Burocrático*. *Revista de Ciencias Sociales*, 49-62.
- Brint, S. (1996). *In an age of experts: The changing role of professionals in politics and public life*. Princeton University Press.
- Brzezinski, Z. (1979). *La era tecnocrática* (No. 316.422. 44). Paidós.
- Buchely, L. (2014). *Las burocracias: una nueva forma de pensar el estado. Estudio preliminar de Las burocracias*, editado por Michael Lipsky, 13–95.
- Burch, S. (2005). *Sociedad de la información/Sociedad del conocimiento*. *Palabras en juego*, 54–78.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia: una nación a pesar de sí misma: nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana SA Edición, 15.
- Cabanellas, G., & Cabanellas, G. (1979). *Diccionario jurídico elemental*. Heliasta.
- Camp, R. A. (1972). *The Middle-Level Technocrat in Mexico*. *The Journal of Developing Areas*, 6(4), 571–582.
- Camp, R. A. (1983). *El tecnócrata en México*. *Revista Mexicana de Sociología*, 579-599.
- Cardona, J. M. N. de, & Goytisolo, J. V. de. (1972). *Ideología, praxis y mito de la tecnocracia*. *Revista española de la opinión pública*, (28), 448. <https://doi.org/10.2307/40181875>
- Castilla, J. D. (2018, agosto 25). *La corrupción como parte de la cultura colombiana*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-corrupcion-como-parte-de-la-cultura-colombiana-2763498>
- Centeno, M. A., & Wolfson, L. (1997). *Redefiniendo la tecnocracia*. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215. <https://doi.org/10.2307/3467196>
- Collier, D., & Cardoso, F. H. (1979). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press.

- Constaín, J.E. (2019) *Álvaro. Su vida y su siglo*. Bogotá, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Conesa, E. (2012). La economía política del sistema del botín y la decadencia de la república. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja*, 6(8), 48-61.
- Congreso de Colombia. (1991) *Constitución Política De Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional, (116).
- Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. [Ley 136 de 1994]. DO: 41377.
- Congreso de Colombia. (23 de septiembre de 2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. [Ley 909 de 2004]. DO: 45680.
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1998). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. [Ley 489 de 1998]. DO: 43464.
- Congreso de Colombia. (14 de mayo de 2011). *Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública*. [Ley 1444 de 2011].
- Crozier, M. (2009). *The bureaucratic phenomenon* (Vol. 280). Transaction Publishers.
- Cuellar, M. M. (2000). *Colombia: un proyecto inconcluso. Valores institucionales y capital social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dahl, R. (1999). *La democracia*. Taurus Madrid.
- Dahl, R. A. (1985). *El control de las armas nucleares: democracia versus meritocracia*. Grupo Editor Latinoamericano.
- De la Huerta, M. G. (1990). *Crítica de la razón tecnocrática*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 11(5).

- De Sheinbaum, B. L. (1983). *La tecnocracia en México: ni embrión ni garantía de profesionalismo* (Una crítica a Roderic Ai Camp). *Revista Mexicana de Sociología*, 45(3), 1051. <https://doi.org/10.2307/3540229>
- De Silva, J. P. (2000). *La televisión ha muerto: La nueva producción audiovisual en la era de Internet: La tercera revolución industrial*. Gedisa Editorial.
- De Speville, B. (2011). *Superando la corrupción*. Bogotá: Grupo Planeta.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. *Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias*. Bogotá (2010): DAFP.
- Deysine, A. (1980). *Political corruption: a review of the literature*. *European journal of political research*, 8(4), 447-462
- Domínguez, J. I. (2010). *Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. Penn State Press.
- Douglas, M. (2013). *In the active voice (routledge revivals)*. Routledge.
- Duteil, J.-P. (1994). *Le mandat du ciel: le rôle des Jésuites en Chine, de la mort de François-Xavier à la dissolution de la Compagnie de Jésus (1552-1774)*. Editions Quae.
- Ediciones El País. (2011, Noviembre 18). *La tecnocracia desaloja la política*. El País. Recuperado de https://elpais.com/diario/2011/11/18/internacional/1321570805_850215.html
- Elman, B. A. (2013). *Civil examinations and meritocracy in late imperial China*. Harvard University Press.
- ESAP. *¿Qué es la ESAP?* – (s. f.). Recuperado 22 de octubre de 2018, de <http://www.esap.edu.co/portal/index.php/que-es-la-esap/>
- ESAP. (s. f.). Estructura orgánica | ESAP. Recuperado 22 de octubre de 2018, de <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/estructura-organica/>
- Estrada Álvarez, J. (2005). *Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia. Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, 259–320

- Estrada, J., & Puello, J. F. (2005). *Élites, intelectuales y tecnocracia: calidoscopio contemporáneo y fenómeno latinoamericano actual*. *Colombia Internacional*, (62), 100–119.
- Etzioni, A. (1965). *Organizational control structure*. *Handbook of organizations*, 650, 677.
- Evans, P., & Wolfson, L. (1996). *El Estado como problema y como solución*. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529. <https://doi.org/10.2307/3467372>
- Félix, P., & Elia, I. (2001). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. *región y sociedad*, 13(22), 193-197.
- Fernández Fernández, J. M. (2013). *Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu*. *Papers: revista de sociologia*, 98(1), 0033–60.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park et al.: Sage, 387
- Flórez, A. (1991). *Sobre la historia de las corrupciones de la lógica*. *Universidad Javeriana*, 14.
- Flórez, D. L. (2008). *La evaluación de docentes en Colombia: una práctica instrumental y burocrática*. *Actualidades pedagógicas*, (51), 133–148.
- Fowler, B., & Bielsa, E. (2002). *Sobre las culturas alta y baja: la crítica bourdieusiana*. *El Centro de Estudios y Cooperación para América Latina (CECAL)*, 10, 22.
- Fowler, W. (1997). *Ideologues and Ideologies in Latin America*. Greenwood Publishing Group.
- Gambino, S. (1996). *Elezioni primarie e rappresentanza politica, Il dibattito in italia a l'esperienza degli stati uniti*. *Revista de estudios políticos*, (94), 289-295.
- Garmendia, J. A. (1971). *Emile Durkheim: Tecnocracia y Sociología: Referencia de algunos problemas de la teoría sociológica a una de sus fuentes clásicas*. *Revista española de la opinión pública*, (23), 55. <https://doi.org/10.2307/40181511>
- Gibbins, J. R., & Reimer, B. (1999). *The politics of postmodernity: An introduction to contemporary politics and culture*. Sage.
- Gomis, L. (1992). *Oceanografía de la corrupción*. *El Ciervo*, 41(490), 3-3.

- Görgemanns, H. (1994). *Platón*. Universitätsverlag C. Winter Heidelberg.
- Gorrochategui, N. L. (2000). *Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público*.
- Granobles, J. C., & Grajales, A. (2015). *Development Plan of the Department of Quindío - Colombia Livestock, from the production systems approach*. Luna Azul, (40).
<https://doi.org/10.17151/luaz.2015.40.12>
- Guadarrama, G. P. (2016). *Democracia y derechos humanos Visión humanista desde América Latina*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia-Univerdiuad de Salerno-Pequin Random House-Taurus.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*.
- Higley, J., & Gunther, R. (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica.
- Jelin, E., & Hershberg, E. (1996). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Nueva Sociedad.
- Jiménez, J. (2004). *Cultura y Poder*. FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 4, 21.
- Jones, C. L. (1916). Spoils and the Party. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 64(1), 66-76. <https://doi.org/10.1177/000271621606400108>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Lerner, B. (1983). *La tecnocracia en México: ni embrión ni garantía de profesionalismo*. Revista Mexicana de Sociología, 45(3).
- Lipset, S., & Solari, A. E. (1967). *Elites in Latin America*.
- Lleras, C. (1982). *Modelo burocrático colombiano: ineficiencia y corrupción*. (398), 8-9.

- Loeza, S. (1983). *¿Mesocracia o mediocracia?* Diálogos: Artes, Letras, Ciencias humanas, 19, 6.
- Locke, J. (1988). *Locke: Two treatises of government student edition*. Cambridge University Press.
- López De la Roche, F. (1993). *Tradiciones de cultura política en el siglo XX*. Cárdenas, Miguel Eduardo (compilador) Modernidad y sociedad política en Colombia. Bogotá: Fescol, Foro y Tercer mundo editores.
- Maldonado, C. E. (2001). *Corrupción y derechos humanos: el malestar general del estado* (Vol. 4). Universidad Libre, Facultad de Filosofía.
- Maranto, R. (1998). Thinking the unthinkable in public administration: A case for spoils in the federal bureaucracy. *Administration & Society*, 29(6), 623–642.
- Martínez Cárdenas, E. E. (2008). *Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia*. *Revista de Derecho*, (30), 299-337.
- Martín-Retortillo, L. (1962). *¿Funcionarios públicos por gracia de Partido?* *Revista de Administración Pública*, 13(39), 229-237.
- Marx, F. M. (1957). *The administrative state: An introduction to bureaucracy*. University of Chicago Press.
- Mateo, N., & Antonucci, M. (2013). *Una perspectiva del poder en Foucault y Bourdieu*. Instituto de Investigación Gino Germani, Manuscrito para: VII Jornada de Jóvenes Investigadores, 6(7). Recuperado de <https://www.academica.org/000-076/55.pdf>
- Mayol, A. (2016). *Autopsia. ¿De qué se murió la elite chilena?* Santiago de Chile: Catalonia.
- McDonnell, J. (1960). *¿La meritocracia?* *El Ciervo*, 97, 2.
- Meisel-Roca, A. (1997). *¿Por qué Colombia no ha tenido hiperinflación?: los determinantes de una política económica estable*. *Revista Ensayos Sobre Política Económica*; Vol. 16. No. 32. Diciembre, 1997. Pág.: 97-138.
- Merton, R. K. (1965). *Teoría y estructura sociales*. (No. HM66 M42e 1965).

- Michels, R. (1962). *A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York, Hearst's International Library Co.–2005.–444 p.
- Mills, C. W., Torner, F. M., & de Champourcin, E. (1957). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica México.
- Morin, E., & Pakman, M. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa Barcelona
- Mosca, G. (1939). 3. *On the Ruling Class*.
- Murillo Vargas, G., Zapata Domínguez, Á., Martínez Crespo, J., Ávila Dávalos, H., Salas Páramo, J., & López Arellano, H. (2007). *Teorías clásicas de la organización y el management*. e-libro, Corp.
- Navarrete, A. (2014). *Élites y poder en América del Norte Elites and Power in North América*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 7.
- Navarro, M. P. F., & Durán, Á. M. (2012). *Elementos de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu para una aproximación al derecho en América Latina: Consideraciones previas*. Verba, 27, 47–62.
- Nieto, J. Z. (1996). *Cuando la corrupción invade el tejido social*. Nueva Sociedad, 145, 13.
- O'donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- O'donnell, G., & Whitehead, L. (1988). *Transições do regime autoritário: América Latina*. Vértice.
- Ominami, C. (1986). *El Sistema internacional y América Latina: la tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico* (Vol. 2). Latinoamericano/Argentina.
- Ostroff, F. (2000). *La organización horizontal*. Harvard Deusto business review, (94), 89–93.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. 38.

- Palacios, M. (2001). *Saber es poder: el caso de los economistas colombianos*. Palacios, Marco, De populistas, mandarines y violencias: luchas por el poder, Bogotá, Planeta, 99–158.
- Pastrana, A. (1998). *El Cambio para construir la Paz*. Plan Nacional de Desarrollo.
- Pécaut, D. (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Siglo XXI
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Editorial Norma.
- Penaglia Vásquez, F. E. (2012). *La paradoja del poder: ¿elitización o empoderamiento colectivo?* Polis (Santiago), 11(32), 105-118. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682012000200007>
- Perdomo, A. P. (1998). *La corrupción y el régimen*. Vocatio in jus, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Pérez González-Rubio, J. (2017, abril 27). Medidas para luchar contra la corrupción y el clientelismo en Colombia. Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/opinion/articulo/medidas-para-luchar-contr-la-corrupcion-y-el-clientelismo-en-colombia/523336>
- Peters, B. G., & Suárez Galindo, E. L. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económico.
- Petit, G. L. (1988). *Política y burocracia*. Revista Mexicana de Sociología, 50(2), 179. <https://doi.org/10.2307/3540525>
- Phelan, J. L. (2012). *El pueblo y el rey: la revolución comunera en Colombia, 1781*. Editorial Universidad del Rosario.
- Prats i Catalá, J. (2002). *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal Vol. 2, no. 2 (2002), p. 7-28.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al "management", del "management" a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Presidencia de la República. (12 de febrero de 1960). *Por el cual se organiza la Escuela Superior de Administración Pública*. [Decreto 350 de 1960]. DO: 30166.
- Presidencia de la República. (18 de septiembre de 1956). *Por el cual se crea la Escuela Superior de Administración Pública*. [Decreto 2356 de 1956]. DO: 29154.
- Presidencia de la República. (2 de septiembre de 1994). *Por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones*. [Decreto 2083 de 1994]. DO: 41525.
- Presidencia de la República. (27 de enero de 2004). *Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones*. [Decreto 219 de 2004]. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66699>
- Presidencia de la República. (4 de marzo de 1954). *Por el cual se crea una comisión para la reforma de la Administración Pública*. [Decreto 663 de 1954]. DO: 28430.
- Puentes González, G. (2004). *La carrera administrativa: ¿Anhelo o realidad?* Universidad del Rosario.
- Puentes González, G. (2008). *Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia*. *Desafíos*, 19, 136-182.
- Pye, L. W., & Verba, S. (2015). *Political culture and political development*. Princeton University Press.
- Pye, L.W. y Verba, S. (1965). *Political Culture and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Redacción El Tiempo. (2000, junio 19). *¿Qué pasa en la ESAP?* *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1264255>
- Revista Semana. (2001, enero 10). Los escándalos. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-escandalos/48877-3>
- Rifkin, J. (2011). *La Tercera Revolución Industrial: Cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*. Paidós.

- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Roth, A.N; Herrera, P. y Julio, J. (2010). *La formación en asuntos públicos en Colombia*. Informe Final. Recuperado de http://www.institut-gouvernance.org/docs/informe_final_colombia.pdf
- Sanabria Pulido, P. P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Saavedra, A. G. (2014). *Una aproximación a los cambios de la Administración Pública colombiana en las transformaciones del estado*. IUSTA, 2(41).
- Sánchez, M. (1997, diciembre 18). Tribuna: El estatuto de la Función Pública, El «sistema del botín». *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/1997/12/18/espana/882399621_850215.html
- Schneider, B. R. (1998). *The material bases of technocracy: Investor confidence and neoliberalism in Latin America*. En *The politics of expertise in Latin America* (pp. 77-95). Springer.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization* (Vol. 3). Univ of California Press.
- Selznick, P. (1984). 1957. *Leadership in administration: A sociological interpretation*.
- Silva, P. (1992). *Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras*. *Revista Mexicana de Sociología*, 54(1), 139. <https://doi.org/10.2307/3540782>
- Silva, P. (1997). *Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina*. Nueva Sociedad, 152, 11.
- Silva, P. (2010). *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. Penn State Press.
- Stallings, B. (1995). *Global change, regional response: The new international context of development*. Cambridge University Press.
- Sun, T. (2012). *El arte de la guerra*. Bubok.

- Tan, K. P. (2008). *Abstracts/Résumés/Resúmenes*. *International Political Science Review*, 29(1), 121-125. <https://doi.org/10.1177/0192512107083867>
- Terreros, A. (2001, julio 29). El Último Año de Pastrana. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-450540>
- Touraine, A. (1969). *La sociedad programada y su sociología*. *La sociedad post-industrial*, 5-30.
- Transparency International (2017). *Corruption Perceptions Index 2017*. Recuperado de https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- UNGlobal Compact. (2017). Pacto Global de las Naciones Unidas
- Urdaneta Ballén, O. (1983). *Motivación en Colombia*. Artículo Revista Gerencia al Día, 4(44), 27.
- Viaña, J., Claros, L., & Sarzuri-Lima, M. (2010). *La condición colonial y los laberintos de la descolonización*. *Revista Integra Educativa*, 3(1), 13-36.
- Villoria, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnósticos, causas y propuestas*. INAP. España.
- Wheeler, E. P. (1919). The Rise and Progress of the Merit System. *Political Science Quarterly*, 34(3), 486-492. <https://doi.org/10.2307/2141688>
- Weber, M. (1998). *Ensayos sobre sociología de la religión*. Madrid: Taurus.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económico.
- Weber, M. (2015). *¿Qué es la burocracia?* Recuperado de <http://web10.unl.edu.ar:8080/bibliotecaparlante/xmlui/handle/123456789/47>
- Wildavsky, A. (1987). *Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation*. *American Political Science Review*, 81(1), 3-21.
- Wilson, W. (1999). *El estudio de la administración*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Younes, D. (1998). *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano: 40 años 1958-1998*. Bogotá: Esap.

Young, M. (1994). *Meritocracy revisited*. *Society*, 31(6), 87-89.