

La administración pública en Colombia. Reflexiones en torno a un escenario de transición: privatización de lo público, excepcionalidad política y desafíos disciplinares

Yolanda Rodríguez Rincón

Autor

Yolanda Rodríguez Rincón

Filósofa con postgrado en Estudios Políticos, docente-ESAP.

Contacto: caruso68co@yahoo.com

Cómo citar este artículo

Rodríguez Rincón, Y. (2016). La administración pública en Colombia. Reflexiones en torno a un escenario de transición: Privatización de lo público, excepcionalidad política y desafíos disciplinares. *Nova et Vetera*, 24. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/novaetvetera/article/view/188>

Fecha de recepción: 10-08-2015

Fecha de aprobación: 9-11-2015

Resumen

Este trabajo desarrolla de manera preliminar los desafíos de la administración pública (AP) y su formación *ad portas* de un escenario transicional en Colombia. Desde la referencia de los planteamientos generales de A. Rosembaum en torno a asumir la gestión gubernamental en la actualidad, movida entre una hegemonía privatizadora y una urgencia del llamado al sector público en el mundo, se aborda el caso colombiano en el que si bien es evidente la crisis del papel privatizador en la AP, se insiste en su acción. La hipótesis explicativa de dicha insistencia se da por una nueva excepcionalidad política acogida por el Estado dentro de la reestructuración capitalista neoliberal. Llegada la transición con la paz, se pregunta si la AP hará la diferencia y qué retos desafiará su formación.

Palabras clave

Administración pública, privatización de lo público, excepcionalidad política, agendas disciplinares, transición.

Public administration in Colombia, Reflections upon a transition scenario: privatization of public, exceptionality in the area of policy and disciplinary challenges

Abstract:

This paper develops on a preliminary basis, the challenges of the public administration and its instruction right by the new transition scenario in Colombia. Starting with the general claims given by A. Rosembaum about currently taking over the government management that copes with hegemony of the privatization and an urgency of the so-called public sector in the world; the Colombian case is into question. In it, while it is evident the crisis of the privatizing role in the public administration, there is an emphasis on its action. It follows on the hypothesis to explain this issue: the new exceptionality in the area of policy fostered by the state during the capitalist neoliberal restructuring. The question then is: Once the transition comes with the peace, will the public administration make the difference and what challenges will its education process face?

Key words

Public administration, privatization of the public, exceptionality in the area of policy, disciplinary agendas, transition

Administração pública na Colômbia Reflexões em uma etapa de transição: A privatização do público, excepcionalidade política e desafios disciplinares

Resumo

Este trabalho desenvolve preliminarmente desafios da administração pública (PA) e sua formação de um anúncio de transição vigias cenário na Colômbia. Da referência das abordagens gerais de A. Rosenbaum torno assumir governança atualmente movida entre uma hegemonia privatização e urgência da chamada para o setor público no mundo, o caso colombiano em que se embora dirigidas claramente a crise do papel privatização no AP, insiste que a sua ação. A hipótese explicativa dessa insistência é para uma nova política de excepcionalidade acolhimento pelo Estado no âmbito da reestruturação capitalista neoliberal. Verifique a transição para a paz, ele se pergunta se o AP fará a diferença e que desafios vai desafiar a sua formação.

Palavras-chave

Administração pública, privatização do público, exceptionalism política, agendas disciplinares, de transição.

Administration publique en Colombie Réflexions sur une phase de transition: Privatisation du public, l'exceptionnalisme politique et défis disciplinares

Résumé

Cet article développe au préalable les défis de l'administration publique (PA) et sa formation d'une annonce de transition sabords scénario en Colombie. De la référence des approches générales de A. Rosenbaum autour assumer la gouvernance actuellement déplacé entre une hégémonie de privatisation et de l'urgence de l'appel au secteur public dans le monde, le cas colombien dans laquelle elle est bien traitée clairement la crise du rôle de privatisation en AP, insiste son action. L'hypothèse explicative de cette insistance est pour une nouvelle politique de exceptionnalité hôte par l'Etat au sein de la restructuration capitaliste néolibérale. Vérifiez la transition vers la paix, il se demande si l'AP fera la différence et quels défis mettra au défi leur formation.

Mots-clés

Administration publique, privatisation du public exceptionnalisme politique, agendas disciplinares, de transition.

Tesauro Unesco

6.05, 6.15, 6.25

Introducción

El profesor Allan Rosebaum, de la Universidad Internacional de Florida, en su artículo *Public Administration Education and Training in a Turbulent Time* (2015) señala cómo en las últimas décadas el contexto ha sido difícil y exigente para quienes asumen la gestión gubernamental. Son claros la antipatía, el desprestigio y el escepticismo generalizados de los ciudadanos hacia el sector público y hacia quienes lo lideran; también afirma que de manera intencional o no, dirigentes políticos y organizaciones han contribuido a socavar la legitimidad institucional.

Se trató de un contexto que llevó a desplegar, desde los años setenta, la acción de sectores no-gubernamentales para abordar los problemas públicos y, en el caso de los críticos más arduos al Gobierno, plantear como solución a

dichos problemas el sector privado, considerado el modelo más eficiente y efectivo para el manejo de lo público.

Sin embargo, Rosebaum indica, primero, que hechos como el de las Torres Gemelas —en donde fallaron los sistemas de seguridad en la aviación y se probó como problema el exceso de confianza en el sector privado, además porque, finalmente, nadie fue responsabilizado— sirven para disminuir el atractivo del modelo privado. Segundo, la crisis económica, crisis gubernamental, generaron cuestionamientos a la desregulación de los servicios de los sectores de vivienda, banca y financiero que casi derrumban la economía mundial. Tercero, la respuesta de los llamados países desarrollados, pero afectados por la crisis, ilustró la falacia de la reducción de su sector público, pues dramáticamente incrementaron los gastos de gobierno y aumentaron el tamaño de su Gobierno nacional. De esta manera, el autor, afirma la importancia

que ha tenido el sector público y, desde siempre, absolutamente fundamental para el bienestar de la sociedad.

Dicha situación llama la atención sobre los aspectos requeridos para repensar y mejorar la calidad de la educación y la capacitación en AP. Sobre este punto, Rosebaum interroga si, en efecto, la educación en AP puede hacer la diferencia más allá de nuevas técnicas y enfoques en la entrega de servicios, de modo que se reconozcan críticamente realidades básicas y, diría yo, problemáticas del contexto político y gubernamental, con las cuales los administradores públicos se enfrentan y desempeñan.

Rosebaum plantea un conjunto de realidades —olvidado durante las últimas cuatro décadas—, pero necesario para tener en cuenta en la formación de los presentes y futuros administradores del gobierno:

- El gobierno es la institución más importante e indispensable en cualquier sociedad moderna. Por tanto, los problemas comunitarios requieren siempre un gobierno fuerte en el sentido de ser el productor de los mayores cambios e innovaciones sociales, de ser fuente de apoyo para otras instituciones sociales, y de tener la autoridad legítima para mantener las reglas del orden social.
- El administrador público tiene la responsabilidad especial de ser protector y defensor de la sostenibilidad y el fortalecimiento democráticos.
- Los problemas contemporáneos que se les exige resolver a los gobiernos demandan en la educación de la AP el reconocimiento de lidiar hábilmente con una realidad altamente compleja y de bastante ambigüedad.
- Dada la estabilidad social y la relevancia de la crisis económica, es necesario situar siempre el manejo de los asuntos de pobreza e inequidad en las sociedades.
- La eficiencia ha empezado a dejar de ser el objetivo del gobierno porque en la mira de una sociedad democrática siempre habrá metas más significativas, así que el énfasis gubernamental ha de ser la participación y la inclusión.
- En necesario reconocer que la debilidad del Estado-nación si bien ha destruido la gobernanza, ha servido para la apertura de espacios cívicos que llenan el vacío estatal, además de formas distintas de integración multinacional.

- La diversidad cultural requiere de la representación directa de sus intereses en los procesos de la AP, así como de entender otras formas de organización.

Repensar la preeminencia del sector público evidencia que los requerimientos de la educación de la AP tanto para quienes se forman como para quienes educan es y será amplia.

Rosebaum recuerda que en 2005 los líderes de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA) acordaron establecer un grupo de trabajo en estándares de excelencia para la educación y capacitación en AP. En 2009, su primer informe —aceptado por la División de Administración Pública y Gerencia de Desarrollo del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales (UN/DPADM)— establece ocho criterios pensados para la posibilidad de una excelencia en la educación y capacitación en AP y, por tanto, una mayor calidad en el desempeño del sector público para contribuir a mejorar la calidad de vida, especialmente, de los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad:

- Compromiso con el sector público.
- Defensa de valores del interés público.
- Articulación teórica y práctica desde el pueblo, la ciudad, el barrio o la comunidad mundial.
- Calidad de la Facultad (docentes de tiempo completo que hacen investigación y servicios técnicos).
- Inclusión intelectual, cultural y participativa entre administrativos, docentes y estudiantes.
- Currículo consecuente con lo anterior, en aras de contribuir positivamente a la función pública.
- Disponibilidad de recursos adecuados (instalaciones, tecnologías, bibliotecas, bienestar universitario; docentes de planta con participación internacional).
- Tener un sentido de propósito y misión común entre los participantes del programa de AP.

Finalmente, Rosebaum señala que la divulgación de estos criterios de excelencia ha llevado a iniciar sobre su base un sistema mundial para la acreditación de los programas de educación y formación de la AP, pensando en enfrentar los desafíos turbulentos del presente y futuro.

La dinámica colombiana

Si se sigue el planteamiento de Rosembaum para el caso colombiano, igualmente hay una percepción negativa del sector público. El informe de la organización no gubernamental Transparencia Internacional en 2013 sobre la corrupción mostró que el 62 % de 1 001 encuestados colombianos percibían que este fenómeno era “muy grave” en el sector público; 6 de cada 10 colombianos consideraron que el Gobierno había ejecutado acciones ineficientes para combatirla. La Policía y los operadores del sistema judicial aparecieron como las instituciones de más fácil soborno para que la población lograra acelerar trámites. Las instituciones más corruptas son el Congreso y los partidos políticos. Es decir, continúa una clara desconfianza ciudadana en las entidades públicas, a pesar de que el Gobierno expidiera en 2011 el Estatuto Anticorrupción¹ y la Ley Antitrámites².

Igualmente, la Encuesta de Cultura Política de 2013 —realizada cada dos años por el DANE desde 2007— muestra que los niveles de confianza hacia instituciones como la Registraduría del Estado Civil (47,8 %), las Fuerzas Militares (FF. MM.) (47,4%) y la Presidencia de la República (38,8 %), siendo las más votadas, están incluso por debajo de la media.

Podría casi decirse que esto no es sorpresa para Colombia. Ha habido una constante histórica de percepción negativa de los colombianos hacia el sector público. El estudio sobre capital social, validado por mediciones internacionales y realizado por Jhon Sudarsky desde 1997, seguido en 2005 y 2011 muestra, entre otras variables, que la relación de participación ciudadana en “los asuntos de interés público” con el crecimiento económico en el mediano y largo plazo lleva necesariamente a plantear el fortalecimiento de la participación política de la sociedad civil, de su nivel educativo y de su confianza en el Estado.

El argumento en dicho estudio es que el país registra permanentemente un capital social bajo, caracterizado por la falta de articulación entre ciudadanos y entre estos y las instituciones del Estado. La razón explicativa se orienta precisamente a dar cuenta de la disfuncionalidad de las entidades públicas, caracterizada por prácticas de

corporativismo excluyente, de clientelismo y de particularismo, generadora de una élite de dirigentes que utiliza su vinculación como servidores públicos para favorecer sus propios intereses, lo cual incrementa, dice el estudio, el aislamiento entre electores y elegidos con incidencia en el círculo vicioso del subdesarrollo: “los pobres son cada vez más pobres y en mayor cantidad”.

En este mismo sentido, ya Almond y Verba (1992) habían señalado que una sociedad que poco o nada participa admite generar políticas de súbdito, es decir, “tener conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada y que afectivamente se orienta hacia ella [...], *el súbdito* asume del elemento administrativo, esencialmente, una relación pasiva” (Almond & Verba, 1992, p. 184). Por el contrario, un mayor interés por lo público, como lo afirman Putman (1993) y Coleman (1990), genera mayor capital social y mejores Gobiernos, pues aquel que se acumula con su uso, facilita la vida y permite reconciliar interés individual e interés general.³

Entonces, en el país ese sector público que en últimas expresa la política ha estado en crisis. Como dicho sector no es neutral, afirmamos que expresa la política. Su crisis se manifiesta en su propio ejercicio desde la legalidad del paradigma democrático representativo, pues es accionada por una clase política que desalienta los procesos de democratización. Esto lo evidencia la persistente duplicidad de mando, vía acceso al poder, que hace de los partidos una garantía no de los intereses generales sino del propio lucro que genera en las empresas estatales. A pesar de la administración formal, una falta de identidad con la organización respectiva lleva a que el papel de mediación entre Estado y organizaciones de la población, que debieran cumplir los partidos, termine por convertirse en una dinámica de intercambios instrumentalizados a razón de votos y favores, que complace los deseos e intereses privados de la clientela.

A su vez, los efectos de dicha política alimentan una forma funcional estatal. Su burocratización, su brecha con la sociedad civil y su resultante atomización, además de la incompetencia de los servidores públicos y la ausencia de

1 “Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” (MinInterior, 2011).

2 “Por la cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” (Función Pública, 2012).

3 La definición de capital social solamente nos es útil para ilustrar la relación entre el desinterés ciudadano por lo público y la debilidad gubernamental. Las críticas al tratamiento que particularmente Putnam ha dado a dicha categoría son evidentes. Ver p. e., Dasgupta (1999) y Sobel (2002), quienes, en general, aducen un argumento circular en su tratamiento. Nos parece, en particular, que dicha categoría se basa en consideraciones funcionalistas, lo cual no permite ver las condiciones de posibilidad de análisis causal y crítico de las estructuras sociales que permiten o no el capital social. Más bien parece que este es atributo de un individuo que es siempre evaluado, pero sin el conocimiento de la sociedad en la que él mismo opera.

criterios racionales de acceso a la función pública, así como la carencia de sistemas de planeación consecuentes con la ejecución presupuestal, hacen del Estado un actor tan corrupto e ineficiente como la misma clase política que sobre él tiene efecto. Es decir, clientelismo y corrupción son los vicios que han obrado en la gestión pública⁴. Se entiende que el control de las decisiones públicas se ha ejercido directamente o mediante el control de personas dependientes política y económicamente, y ello ha constituido una fuente importante de enriquecimiento y de poder en todos los órdenes.

En este sentido, la gobernabilidad política y económica —que depende de las reglas del juego y de la transparencia con que se manejen las instituciones-organismos— si se sigue a E. Revéiz (1997), termina operando en situación de asimetría y manipulación de información y sirviendo a la privatización de la intervención del Estado. El control de los procesos de decisión de políticas, así como la asignación y la distribución de los recursos, es asegurado, entonces, por coaliciones entre los grupos económicos y los dirigentes políticos con las altas burocracias estatales.

La gestión pública en la lógica mercantil

Desde finales de la década del ochenta del siglo xx, el protagonismo del sector privado en el país ha venido profundizándose para significar una mayor concentración de la riqueza, que se mantiene por encima del promedio, según Ricardo Rocha García en un estudio publicado por el DNP en el año 2014.⁵ La consecuencia ha sido llamada *la explotación de las necesidades básicas* (Sarmiento, 2001), a pesar de la constitucionalidad de los derechos en 1991, que permitió alcanzar importantes aumentos en la cobertura de los servicios sociales. Pero de esa manera, lo que se recompone es la historia de la “total improvisación en la aplicación de la norma” (Sarmiento, 2001, p. 34) o se afirma

4 Un desarrollo en el tiempo de dicha categorización —clientelismo y corrupción— en las formas de la gestión pública se encuentra en un trabajo de Dávila y Delgado (2001).

5 El estudio señala que el 10 % de la población más rica del país gana cuatro veces más que el 40 % más pobre, y el narcotráfico es una de las principales causas del alto nivel de desigualdad. Antes de 1960 se vieron importantes disminuciones, y luego en la década de 1980 se disparó la cifra que se sigue manteniendo (Rocha, 2014). Para el DANE, la cifras de 2013 indicaron que el 32 % de la población es pobre, es decir, que gana menos de \$206 091. Solo el 2,4 % de los colombianos tiene ingresos superiores a \$2.7 millones al mes. De acuerdo con el Banco Mundial, la desigualdad es la concentración de la tierra, aunque no hay cifras tan recientes.

Una investigación de Ana María Ibáñez, revela que para 2010, el 77,6 % de la tierra estaba en manos del 13,7 % de los propietarios, y el Gini de tierras llegaba a 0.86. El estudio revela además que la situación empeoró desde 2000, cuando la relación era de 75,7 % en manos del 13,6 % (Ibáñez, 2012, p. 71).

en la realidad la dinámica de que “los gobernantes manipulan la administración de la reglas” (Revéiz, 1997, p.16).

El papel global del sector privado se había proclamado desde los años setenta como una nueva relación de coigual con el sector público y con la sociedad civil. Desde entonces, dicha relación colaboradora se define como el “gobierno compartido” (gobernanza) o la “nueva AP”. En Colombia explícitamente se expandió desde los inicios de la década del noventa con la apertura constitucional, y se redimensionó entrado el siglo XXI con la llamada *modernización* de la AP, iniciada con los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y seguida con los gobiernos de Juan Manuel Santos.⁶

La nueva gestión pública es, en efecto, el agenciamiento⁷ privado de la AP. Sin embargo, bajo esta vía se agrupan variadas corrientes y modelos de gestión, algunos analíticos, otros —la mayoría— de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos (Mollins, 1998; González, 2002). Entre las corrientes más significativas a destacar

6 La modernización de la AP en Colombia se impulsa con la Directiva Presidencial 10 de 2002, del documento Conpes 3248 del 20 de octubre de 2003, que trata de la renovación de la AP. Los documentos son el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo denominado “Hacia un Estado comunitario”. El documento Conpes que establece el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) tiene como objetivo “materializar las principales directrices del Estado comunitario. Documento de un Estado participativo, un Estado gerencial y un Estado descentralizado” (Conpes, 2003, p. 3), y determina dos vías para llevar a cabo el programa: “Unas reformas verticales, establecidas para repensar el papel del Estado en el sector, la necesidad de ajustar las estructuras organizacionales de las entidades cabezas del sector, sus redes institucionales. Repensar el papel del Estado, unas reformas transversales cuyos objetivos son: empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistema de contratación pública, sistemas de información, control interno, estrategia anti-trámites y regulación, supervisión y control” (Conpes, 2003, pp. 37-38). Igualmente, en el segundo semestre de 2011 el gobierno Santos Calderón anuncia la reforma para el Buen Gobierno: “una reforma para acoplar el Estado a las necesidades de los tiempos actuales. Porque el Estado, como las empresas, tiene que siempre seguir un proceso de mejoramiento continuo y de acoplamiento a las nuevas circunstancias, a los avances tecnológicos, a los nuevos problemas que surgen en las sociedades” (Rodríguez, 2012, p. 1). En palabras del propio presidente, se trataba del “más ambicioso esfuerzo de reforma institucional en la historia reciente del país que pretende no solo modernizar las instituciones, sino también aprender de los errores del pasado para poner a nuestros ministerios y entidades a la altura de las mejores prácticas de Buen Gobierno en el mundo” (Semana, 2011).

7 Entendido el agenciamiento en los términos que lo plantean Felix Guattari & Suely Rolnik (1986, p. 317): “noción más amplia que la estructura, sistema, forma, etc. Un agenciamiento incluye componentes heterogéneos, tanto de orden biológico como social, maquínico, gnoseológico, imaginario”. Es decir, un sustantivo que remite a un “paquete de relaciones” que dispone, distribuye y compone el campo social para producir determinado modo de existencia.

estarían, por supuesto, la agencialización⁸, la desregulación y la financiarización (Giraldo, 2013). La gerencialización (transferir prácticas corporativas al Gobierno), la privatización y la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, y la participación ciudadana (Guerrero, 2003). Todo ello intenta vertebrar y consolidar el nuevo paradigma —ya viejo en el país— que se ha denominado “posburocrático” (Barzelay, 1998).

En el contexto de la nueva gestión pública, el profesor Rosebaum (2015) devela las dramáticas limitaciones —muy reales— de los desarrollos basados en la liberación del sector privado, pues los hechos le develan que la desregulación de los servicios de los sectores de vivienda, banca y financiero casi derrumba la economía entera mundial y que con certeza fue lo que conflujo a la peor crisis económica desde la gran depresión de los años treinta; pero, igualmente, afirma que la respuesta relativamente exitosa de los Estados Unidos —el país más severamente afectado— sirvió para ilustrar poderosamente la falacia, si no la hipocresía, de aquello que la mayoría de los países desarrollados habían estado predicando durante las últimas dos décadas. Como era el vocerío de la primacía del sector privado.

En Colombia, igualmente, el manejo público a través de las formas mercantiles ha venido a desvalorizar en general los bienes y servicios, especialmente en relación con las condiciones de existencia de la población. El Estado promueve la competencia del mercado, además de proveer e implantar mecanismos de mercado en su funcionamiento (endoprivatización), mientras el sector privado concentra la provisión de los bienes sociales y la infraestructura básica (exoprivatización) (Guerrero, 2004). Es un proceso con el cual devienen las reformas del Estado respecto a su rol y tamaño, que terminan por reincentivar la privatización de activos estatales, la flexibilización del mundo del trabajo y la imposición fuerte de la agenda de la globalización financiera con ingentes exigencias para la vida económica-social de los territorios.

⁸ Durante los gobiernos consecutivos de Juan Manuel Santos se han creado diecisiete agencias, de las cuales cuatro entraron a fines de 2015: la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Renovación del Territorio y la Agencia de Seguridad Vial. Decisión sancionada en la Ley 1444 de reestructuración del Estado. En palabras del propio mandatario: “hemos desarrollado las agencias porque así hacemos énfasis en una entidad eminentemente ejecutora y técnica, esas dos palabras son mágicas cuando uno quiere resultados. Se genera transparencia y efectividad [...] Si no existiera la combinación de capacidad de ejecución y nivel técnico y transparencia, no estaríamos viendo la gran revolución que se está dando” (Presidencia de la República, 2015). Es decir, está en la vía del *new public management*, inscrito en el manejo del buen gobierno (Plan Nacional de Desarrollo 2015, pp. 473-533).

Con dicha realidad, el *carácter* termina siendo transformado y alineado a lo que busca el modelo: rapidez, rentabilidad, flexibilidad, sumisión, fragmentación (Sennet, 2000). Mientras se favorece al mercado y no a las personas, mientras no está primero el bien de todos, porque “la operación de la producción flexible debe depender de la manera como una sociedad defiende el bien común” (Sennet, 2000, p. 56), es claro que se aumenta la desigualdad, y esa desigualdad en parte es aprobada por el mercado y el Estado. Este último por omisión o facilitación; el primero porque solo busca el bienestar de unos pocos y el segundo porque no regula.

Las políticas creadas para favorecer a unos, por ejemplo a través de la búsqueda de rentas cuya apropiación genera aumento de ingresos de unos pocos a costa de los pobres. Pero dicho funcionamiento crea una relación asimétrica del Estado con los ciudadanos a quienes se llega a acoger en la condición de clientes o súbditos.

Persistentes crisis de la dinámica de la privatización

A diferencia de lo que Rosebaum entiende por crisis del modelo del sector privado en el Gobierno, la crisis de la “era de la gobernanza compartida” —que confirma el lugar siempre notable de reconocimiento del sector público— en Colombia, a pesar de evidenciar igualmente crisis del sector privado, este persiste como modelo hegemónico en la administración de lo público.

Los derechos, ahora bienes y servicios, que tienen como fin satisfacer las necesidades específicas de la vida de la población —reproducción, salud, higiene, vivienda, educación y seguridad social— deben cubrir, en su precio, no solo los costos de su producción, sino además la ganancia del capital productivo, comercial y financiero, y los sobrepagos que demanda la corrupción burocrática y política. Por ello, ya poco o cada vez menos se trata siquiera de derechos en permanente crisis de su garantía, pues quien los recibe se ha convertido, como lo hemos referido arriba, en un cliente que debe comprar bienes y servicios, y en el caso de que no pueda, por su condición económica, recibirá del Estado unos mínimos a través de un nuevo asistencialismo.⁹

⁹ En la actual formulación de política social, especialmente se fundamenta la miscelánea entre el aseguramiento privado y la asistencia pública focalizada (Giraldo, 2007), sobre la cual, en últimas, el Estado busca su legitimidad. Por consiguiente, es sobre dicha política que parece labrarse la inflexión concebida en los últimos cuatro decenios que le exige al Estado minimizar su papel y reducir drásticamente su acción para aportar a mantener ciertas situaciones existenciales fundamentales de la población.

El dominio del sector privado como modelo de gestión pública mercantil implica asignarle al Estado la responsabilidad de las crisis. Pero el Estado y su paternalismo se liberan en virtud de la atribución a los sujetos de su acción, en la que a su vez se promociona individualmente la autonomía responsable como instrumento y objetivo de gobierno.

Es la metamorfosis gubernamental. Para ello es necesario promover la cultura empresarial (emprendimiento y agenciamiento), la gestión por creación de mercados —el Estado preserva o estimula la creación de mercados y dinamiza el sector público al modo funcional del mercado— y se despliega una suerte del “nuevo prudencialismo” —domesticación de nuestro destino a través de técnicas de *marketing*— (Rose, 2007, p. 129).

La práctica dicta que el Estado y la sociedad han terminado por depender del orden de los mercados financieros que tienen el poder de definir las normas sociales y la distribución del producto social. Es decir, las consecuencias de dicha forma de administración privada de lo público recaen sobre la población de modo pernicioso, aunque son favorables a la lógica del capital. En este sentido, es una crisis para el conjunto de la vida social que se concreta en la construcción de una ciudadanía patrimonial¹⁰ (Giraldo, 2007, p. 271). Una cultura política de relaciones de subordinación-súbdito (Almond y Verba, 1992) y que tiende en gran medida a alimentar salidas autoritarias (Mejía, s.a.) a los conflictos.

Por consiguiente, si se asume la crisis tanto por los resultados en la aplicación de políticas públicas como por la misma dinámica de la operatividad privada, es necesario sentar las condiciones de posibilidad de cambio. Antes de este privilegio del sector privado, al Estado se le acusaba de burocrático, con monopolios en los servicios públicos (televisión, telecomunicaciones, servicios públicos domiciliarios), con desorden en el manejo de los recursos públicos, sin un sistema contable unificado y sin servidores públicos capacitados y eficientes. Ahora ¿habría que llamar monopolio a la concentración de la administración privada de lo público?

10 El concepto de la sociedad patrimonial, afirma Giraldo (2007), conduce a que la protección social de las personas dependa de su propiedad, como se dio al comienzo del capitalismo, aunque en la actualidad el componente financiero de la propiedad juega un rol central. Quienes carecen de propiedad quedan excluidos de la protección social y de la sociedad. Para la mayoría de la población lo que existe es un estado de “inseguridad social” que produce disociación social en lugar de cohesión social, como era la situación de los proletarios del siglo XIX en Europa (p. 272).

El problema se orienta a considerar no solo la no responsabilidad de los operadores privados y la consecuente marginación de la discusión política de los derechos, bienes y servicios, sino a pensar, también, por qué las entidades prestadoras de los servicios no han sido ajenas a la corrupción, el despilfarro y la desviación de recursos; y por qué se permite más bien discutir, para la esfera estatal, los asuntos de orden público. En esta medida, ¿hasta dónde los operadores privados deben estar sujetos al control social y político? ¿Cómo es ello posible?

A pesar de la relevancia que cobra describir dicho proceso, el quedarse en este ámbito de interpretaciones significaría situarse en el debate técnico-organizativo de la estructura privatizadora, sin preocuparse por la realidad del proceso de reorganización estatal y de la revitalización del régimen político que va más allá de la reingeniería reformista de las instituciones.

Excepcionalidad política y *new public management*

Es difícil no ligar una reflexión del Estado a las formas de cooperación productiva impuestas al desarrollo capitalista, pues de entrada asumimos que el Estado históricamente acontece subordinado al proceso de las fuerzas productivas y a su grado de organización. Pero, es necesario advertir que: 1) el que se le asigne tradicionalmente al Estado detentador del monopolio de la fuerza física es porque, consideramos, tal idea reproduce la ficción de la asimetría de la relación Estado y ciudadano, que tiene su operación en la ley que se abroga que el primero es más fuerte que el segundo y, a su vez, porque aquel dispone de un consenso activo o impuesto frente al cual al ciudadano no le queda sino únicamente la posibilidad de romperlo; 2) el que se diga históricamente es porque, en concreto, el proceso capitalista y la socialización de la relación de producción anuncian la disolución de la asimetría (Herrera, 2000)¹¹.

Lo que afirmamos es que el Estado participa de modo inmanente a la sociedad. Es decir, acontece dependiente del ámbito de las fuerzas que constituyen lo social. Por ello, el proceso contemporáneo de reestructuración capitalista —donde la administración de lo público, especialmente en el caso que nos ocupa (Colombia), se ha hecho

11 “[...] el gobierno de las élites no solo está determinado históricamente, sino que está en contravía de la actual forma de acumulación capitalista, pues esta requiere de la participación directa de los trabajadores [...] de ahí que la segunda modernidad sea la dimensión espacial y temporal donde se revela su máxima tensión, la antinomia constitutiva del mundo burgués conformada por la pareja sociedad civil y Estado” (Herrera, 2000, p. 8).

invocando las manos privadas—, implica el acrecentamiento de la cooperación social productiva¹² y, paralelamente, la transformación del Estado. De hecho, la forma global de bienestar no lo desarrolló, sino se lo destruyó y devino en crisis para dar paso a la forma neoliberal.

Dicho paso corresponde a modos de organización del proceso de valorización —que admite que las formas de dominación asuman características específicas en cada época— y explica por qué los recursos de control (monetario, mediático, militar) se vuelven cada vez más injustos —dada la producción de víctimas que generan—¹³. De ahí que la forma neoliberal reestructura la administración de lo social para contribuir a la invención de regulaciones con implicaciones individuales y colectivas que encaucen la sociedad de mercado. De nuevo, esta forma toma sentido en la realidad de la transición de una fase de acumulación de capital a otra.

Además, para hacer efectivo tal sentido, se procura un ejercicio de la fuerza, derivado del paradigma de legitimación, pero ahora “basado en un estado de excepción permanente y acción policial, lo cual en conjunto contribuye directamente a la construcción del orden moral, normativo e institucional” (Negri y Hardt, 2001, p. 80) del capital global. Es decir, en la nueva forma de acumulación, la producción económica y la constitución política tienden crecientemente a coincidir.

Este rodeo reflexivo se interpela para contextualizar *tout court* el ejercicio de poder del Estado colombiano. Por lo ya dicho, la dinámica global requiere un Estado cuyo manejo en la administración pública es prioritariamente asunto del *new management*, aunque él haga las veces de interventor, regulador y controlador. ¿Cómo es esto posible? Decimos, entonces, que su condición de posibilidad es la pura razón de Estado en formas jurídicas globales.

Referir el ejercicio de excepcionalidad en Colombia es acompañar la larga historia republicana. Apolinar Díaz (1987) indica que en los cien años de vigencia de la Constitución colombiana de 1886, cincuenta de ellos se vivieron bajo estado de sitio, figura jurídica que reglamentaba el estado de excepción introducido en el artículo 121 de esa Carta Magna. Esta visión, en general, es compartida

12 “El trabajo productivo debe definirse por su inscripción en la cooperación social [...] y esto sucede tanto más a medida que el trabajo es subsumido bajo el capital [...] la cooperación crece a medida que se desarrollan las fuerzas productivas y se tornan cada vez más en activos comunes” (Negri y Hardt, 2011, p. 318).

13 Se hace referencia a víctimas para hacer énfasis en que son seres humanos, cuerpos reales que sufren la injusticia, y no el sujeto trascendental (el individualismo no es la humanidad) o la ley del Estado. Al respecto, ver a José Mardones y Reyes Mate (2003) y Reyes Mate (2011).

por distintos analistas y estudios como el de Ariza et al. (1997), Mauricio García (2001), Gallón (1979), Bejarano (2001), CNMH (2013, cap. 3) y, más recientemente, el estudio de Francisco Gutiérrez (2014), quien afirma que de los cien años estudiados (1910-2010) en torno a la democracia y represión estatal, cincuenta corresponden a periodos de represión estatal exterminadora.

Pero también es pertinente mencionar el Informe de la Comisión Histórica sobre el Conflicto y las Víctimas (ICHCV 2015) que evidencia, desde diversas perspectivas, el recurso al uso y abuso de la excepcionalidad para gobernar campos y ciudades, es decir, un Estado fuerte para mantener la represión —decimos, consecuente— con un Estado precario en materia social al mantener las profundas desigualdades y la prolongada ausencia de reforma social.

Es necesario precisar que el uso de la excepcionalidad jurídica da paso a la primacía de la excepcionalidad política, por supuesto, sin que aquella se abandone. Esta última se convierte en una clave de análisis sobre por qué se le encomienda al sector privado continuar con la administración de lo público en el país.

La omnipresencia de la política en el derecho y el ejercicio de fuerzas no regladas han sido las dinámicas manifiestas de la excepcionalidad política y no resueltas en el mundo contemporáneo, diría G. Agamben, quien por lo demás afirma que el “el estado de excepción tiende a presentarse cada vez más como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea” (2004, p. 11).

Señalamos que la perspectiva jurídica, fundamento del Estado-nación, es desplazada y producida por la forma administradora hegemónica ahora del mercado, cuya materialidad define su inserción en la realidad social. De este modo se constituye la forma de hacer la política en Colombia, en cuyo centro hallamos la excepcionalidad política sobre la que ha operado y servido la administración pública.

Es claro que en la creación del dominio territorial en cabeza de los grupos armados, cualquiera que sean, como lo documentó en su momento el informe *Conflicto, callejón con salida* en 2003, que existen leviantes locales a los que se ceden los derechos ciudadanos en pro de la vida y contra la exposición del enemigo. Sin embargo, tal pacto deviene en legisladores con su propio dispositivo coercitivo, lo que implica menos legitimidad social y más instinto de sobrevivencia (PNUD, 2003). Aquí se presenta la abstracción más profunda del Estado o la personificación del poder local soberano en la figura militar guerrillera, paramilitar, estatal, desde la cual se administra la

distribución de las relaciones de poder, la delimitación del territorio, el cómo configurar el sujeto individual y colectivo dócil, silenciado, entre otros.

Tanto el Estado como el mercado han tenido que ver con las acciones policiales porque están destinados a mantener un orden interno y en plural refieren las violencias. El caso colombiano puede caracterizarse como una guerra constituyente; un Estado que ha instituido, institucionalizado y constitucionalizado una administración de la guerra con normalidad. El hecho de que actores ilegales hayan potenciado la privatización de la guerra indica ausencia de dispositivos estatales para su límite y control, pero también indica que le ha sido funcional a su estructura.

Es decir, ante tal historia de violencia y degeneración democrática, preguntamos por la necesidad y las condiciones de posibilidad de cambio. El contexto coyuntural del proceso de La Habana entre el gobierno Santos y la guerrilla de las FARC-EP parece dictar una novedad, y así lo han manifestado fundamentalmente las partes, así como diversos sectores sociales y la comunidad internacional.

Hacia un contexto de transición

Desde La Habana se ha declarado que el momento actual en el país es de transición,

La firma e implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia, en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todos los colombianos, a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera se abrirán nuevos espacios para la participación. (Comunicado conjunto, 2013, FARC-EP y Gobierno-Santos)

El actual Gobierno de Juan Manuel Santos relaciona la paz —a la manera de un círculo virtuoso— con la equidad y la educación, ubicando en el centro de las prioridades del país la construcción del Estado social de derecho. Así, se afirma en las bases del PND 2014-2018 que “La paz tendrá una mayor oportunidad si el Estado hace presencia en todas sus formas [...] si es vehículo de expresión y de satisfacción de todas las demandas populares y si avanza hacia la construcción del Estado social de derecho”.

En dicho planteamiento, el Gobierno estaría atinando hacia el cumplimiento de la Constitución de 1991, donde se señala que la paz es un derecho y un deber (art. 22). Pero, igualmente, parece entender que la paz es algo más

que el fin del conflicto y, en este sentido, es sinónimo de desarrollo, de prosperidad, de equidad, de bienestar, de convivencia. Es el fin de las brechas sociales, económicas y territoriales, es desarrollo rural, participación ciudadana en los asuntos públicos, respeto a la dignidad humana, enunciados con los que de entrada los ciudadanos y funcionarios estarán de acuerdo.

¿Cómo se construye y qué forma toma esa paz? La propuesta más práctica del Gobierno es la que se desprende de la negociación con las FARC-EP: la paz territorial. Es decir, que los fundamentos de la paz se construyen desde y con las regiones donde territorio, colectividades sociales y políticas involucren el futuro. La construcción de la paz territorial, según el Alto Comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, supone un proceso ampliamente participativo, político en su esencia, fruto de un diálogo profundo entre la institucionalidad central y la periferia, y entre el Estado y los diferentes actores del territorio, pues así ha de construirse el Estado social de derecho y su legitimidad como estructura por excelencia para la convivencia social y política.

Esta visión de paz es posible, agrega el Comisionado, si se priorizan los derechos, tanto para las víctimas como para el conjunto de los colombianos. Pero, a su vez, recalca la necesaria y sostenida existencia de instituciones y de un real pacto político

[...] instituciones fuertes, no solo como entidades, sino también prácticas y normas que regulan la vida pública, indispensables para crear condiciones de cooperación y convivencia, porque en un conflicto es inevitable las fallas en institucionalidad, tanto en su capacidad de producir bienes públicos y satisfacer derechos en todo el territorio, como de asegurar las condiciones para tramitar las demandas políticas de la sociedad [...] Imposible pensar en una transición de verdad si no tiene detrás un pacto político, un consenso de paz, tanto en el nivel nacional como en el nivel regional. Y eso exige lo que en otra ocasión he llamado un acto de imaginación. Una capacidad de vencer el miedo natural al cambio y de vencer también la indiferencia de quienes, sobre todo en el mundo urbano, piensan que las cosas están bien como están. Entre todos tenemos que poder imaginarnos una Colombia en paz. En el fondo, la paz es una decisión. Una decisión por el futuro y en contra del pasado. Se necesita que la gente en las ciudades y en las regiones se mire al espejo y diga: prefiero la paz. (Jaramillo, 2014, p. 3)

Es claro el anuncio de la transición. Pero ¿qué tanto realiza su promesa de paz el discurso de la paz territorial? Reconocer que somos un país de regiones muy asimétricas en su desarrollo y bienestar es en parte un enunciado y

en parte una inclusión en el documento de bases del PND 2014-2018. Este parece ser el problema de fondo del planteamiento del Gobierno que aún no logra traducirse en acciones consistentes que conduzcan efectivamente a la construcción de la paz territorial. ¿Hasta dónde las asimetrías deben ser el punto de acción para la paz?

Por ejemplo, el propio PND (2014-2018) propone respecto al Buen Gobierno unos objetivos relacionados con la gestión pública transparente y efectiva, con la gobernanza multinivel para la coordinación del desarrollo y el presupuesto por resultados. De esta manera, ¿sí se está leyendo el país?, ¿dónde está el país del conflicto, de la corrupción, de las desconfianzas, de las crecientes desigualdades sociales y territoriales, de la presencia de actores armados en el territorio, de la minería legal multinacional y de la ilegal que depredan los ecosistemas? Parece leerse un país sin una guerra larga, pues las cuestiones clave de la estructura del Estado parecen resueltas. Acaso, fortalecer los territorios ¿no implicaría en primera instancia consolidarlos políticamente? ¿Cuál administración pública apuntará a dicha consolidación?

Ad portas de ser firmado el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, incluso más allá de la firma —porque partimos de que el agotamiento guerrillero ha abierto la discusión política, social e intelectual y académica sobre la fase por venir; y porque la negociación es una cosa y la construcción de paz es otra—, y retomando la idea del profesor Rosembaum sobre la educación en AP, preguntamos si esa fase, digamos como transición, se ha de asumir en la formación en AP. Inversamente, ¿se puede seguir enseñando lo mismo? ¿La AP hará la diferencia? ¿Qué rupturas agendar como disciplina y como técnica? ¿Qué tanta importancia ha de tomar dicha transición para la formación en AP? ¿Cómo educar funcionarios en periodos de paz? ¿Cuáles categorías cambiar para comprender ese momento? ¿El profesorado cambiará sus clases? ¿Qué decir y hacer desde la comunidad académica?

Una formación en agendas de pluralidad

A pesar de los debates sobre la predominancia de saberes tecnológicos respecto de los científicos y críticos, generados por las mediciones de Colciencias¹⁴, se instaló

14 A pesar del malestar que produjo la convocatoria 727 Colciencias que financia doctorados, considerada por varios decanos de humanidades y ciencias sociales de universidades públicas como productivista del conocimiento y de la investigación. Este asunto va más allá de la convocatoria, pues el propio subdirector de Colciencias señaló que "sí hay una política. Es explícita. Está en los criterios de evaluación de la convocatoria. Ahí declaramos que el 70 % de

la reunión del Consejo Nacional de Ciencias Sociales y Humanas en Colciencias, que centró la discusión del papel que ha de cumplir la comunidad académica y científica para consolidar la paz. Los retos planteados para dichas áreas se presentaron especialmente en términos de procesos:

1. La diversidad étnica y cultural, derechos y políticas públicas diferenciales.
2. Política, Estado y relaciones de poder, institucionalidad pública; eficacia y eficiencia en la administración de justicia y organizaciones públicas. Descentralización, ordenamiento territorial, gestión del riesgo, armonización entre la justicia étnica y la ordinaria.
3. Conflicto, criminalidad, derechos, justicia y equidad; qué pasa con las víctimas y las tierras, hacer estudios comparados sobre violencia: urbana, rural, bacrim y el ciberdelito. Experiencias de memoria y olvido. Evaluación del impacto de los métodos alternativos de resolución de conflictos.
4. El desarrollo humano, ética y calidad de vida.
5. Economía, innovación, competitividad y sostenibilidad.
6. Formas de organización territorial, relación entre espacio y grupos humanos. Dinámicas poblacionales, movilización social.
7. Comunicación, información y cultura.
8. Estudios de las ciencias, la tecnología y otras formas de conocimiento.

Estos procesos tocan de cerca y de lejos a la AP y sugieren continuidades y rupturas en su gestión y reflexión. Si se asume que la AP en esencia es un saber que se alimenta de otros saberes, en especial de los sociales y políticos, los retos y las exigencias para las nuevas generaciones de funcionarios públicos son amplios y complejos. Diremos que su formación será para la paz, en el sentido de una paz positiva que toma en cuenta los cambios políticos y socioeconómicos. En consecuencia, será coherente con las necesidades y el bienestar social del conjunto de la población.

Retos y complejidad para una formación que implique pensar formas de traducir la vivencia grotesca de la guerra en diseños conceptuales y políticos de posguerra desde la propia AP, la política pública, las metas de acción

las becas irían para ciencias básicas e ingenierías y 30 % para otras disciplinas" (El Espectador, 2015).

gubernamental, la gestión de los conflictos que den un tratamiento diferente a los cambios agrarios, a la construcción de relaciones económicas y justas, a que la sociedad pueda reunirse para discutir dichos cambios y romper la dependencia de los actores políticos.

Lo anterior porque la guerra no solo ha sido instrumento en manos de agentes legales e ilegales, sino que también ha creado formas de acumulación de capital, transformando completamente los territorios e imponiendo órdenes. Nos preguntamos si pueden seguir la militarización de la vida, la impunidad y las colonizaciones territoriales y epistémicas.

De ahí que la agenda de formación advierta la pluralidad en búsqueda de ampliar el horizonte político de lo social sobre el que opera en últimas la AP. Es inevitable pensar que la AP y sus disciplinas satélites están para formar a los burócratas del futuro, especialmente para el Gobierno nacional. El contexto que nos asiste reclama formar gente sensible pero con dimensiones pragmáticas. La maquinaria estatal ya se ha puesto en marcha. Por ejemplo el Centro Nacional de Memoria se ha movido últimamente con alrededor de quinientos funcionarios, ¿qué decir sobre toda la arquitectura institucional que materializará los acuerdos, el ministerio del posconflicto, las agencias respectivas?

Los retos que sobrevienen para la formación en AP de entrada llevan a, primero, imaginar funcionarios comprometidos con un pasado que no hay que repetir, pero cuya memoria los prepara para asumir qué hacer con lo que pasó. Segundo, crear una agenda de investigación de asuntos problemáticos conceptuales y procesuales frente a lo que se ha estructurado convencionalmente, es decir, es posible hablar de conocimiento transicional: ¿qué programas de desarrollo, ¿cuáles concepciones de nuestra existencia cambiar y crear (p. e, cómo construir la desmilitarización social)?, ¿cómo leer la economía política, los escombros tecnológicos de la guerra? Tercero, qué decir de la propia labor intelectual, más allá del trabajo universitario, pues la interpelación a la sociedad parece vislumbrar el sentido de la voz pública para cuestionar la reproducción mediática de la opinión y ver si la propia universidad dialoga con otros saberes para hacer más participativo y colaborativo el conocimiento. En últimas, se trata de superar la formación de mera información y la evaluación del mero examen hacia otras formas consecuentes con el cambio de época.

A modo de cierre ¿una AP de la esperanza?

Fue Ernst Bloch (2004) quien planteó el principio de esperanza como forma en que los humanos piensan sus

problemas, no como mero deseo, sino en tanto fundamento mismo de lo real. Decía que la esperanza se manifestaba claramente en la obra del hombre y de alguna manera también en la naturaleza. Trataba de poner de presente un futuro mejor, pleno, real, colmado, siempre que el hombre diera cuenta de él mismo, conociera la realidad y no dejara de lado su responsabilidad.

Al mirar la historia como crecimiento del espíritu, afirmaba que se construía un futuro humano posible. El futuro constituye un reino de posibilidades, incluso la posibilidad de decir algo frente al último enemigo. Así que la esperanza venía a ser el anhelo de una vida mejor que se realiza a través de la modificación de las condiciones sociales.

Tal planteamiento es pertinente para la actual situación colombiana, que enuncia la transición con esperanza. Allí, la AP entraría como saber y forma de hacer esa esperanza. ¿Las posibilidades? Si seguimos a Bloch, el “principio de esperanza” es el elemento clave de la apertura del porvenir del ser humano, que se extiende hacia los límites de lo que puede ser y no es todavía (Bloch, 2004, p. 133).

Para la situación colombiana qué significa si ello implica modificar las condiciones para una vida mejor. Habría que especificar de cuál vida y para quién, pues la paz adviene como relación de vida y justicia en una relación de humanidad en tanto que la guerra en un pasado de muerte.

La condición contrahecha de la vida política y administrativa del país permite señalar la ambivalencia del porvenir planteado. Desde el Gobierno ya se han empezado a plantear y ejecutar programas de política que contrarían el espíritu de los cambios enunciados en los acuerdos de La Habana¹⁵. Por esta vía, la situación de guerra colombiana

15 Algunas de las políticas tienen que ver con la manera fraudulenta como “se pretende desarrollar la focal política hacia las víctimas a costa de la política social general, para salvar el bolsillo de potentados y sectores sociales de la cúpula que hasta en materia de paz desean pasar de agache” (Villamizar, 2012, p. 34). La nueva institucionalidad rural (agencias: nacional de tierras, renovación del territorio, desarrollo rural), creada en virtud de las facultades extraordinarias al presidente, conferidas en el PND 2014-2018, no ha contado con la participación del enfoque diferencial ni de las víctimas. Desconoce las autoridades territoriales en la definición del uso del suelo, prima un desarrollo rural para los mercados internacionales sobre la garantía de los derechos de la población menos favorable del campo, duplica y traslapa funciones (ver decretos 2363 al 2371 del 7 de diciembre de 2015). Las dinámicas del poder político que han surgido en medio y alrededor de la Ley 1776 de 2016 (Zidres) implicarían que se “legisla contra el campesinado” (Castilla, 2014). Los 103 convenios que el Ministerio de Defensa celebró entre empresas multinacionales mineras y los batallones del Ejército entre 2010 y 2013, y que han proseguido, deja serias dudas sobre las decisiones que comprometen la vida y seguridad de la población (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015).

podrá o “desbarbarizarse” o reciclar pronto las trampas de los procesos de paz anteriores en los que los señores de la guerra, que son los mismos señores de la tierra, sigan siendo los señores del poder. Ello sería calcar la histórica AP. Además, si la acción estatal persiste en el juego de las transacciones políticas y económicas transnacionales asimétricas, para reproducir de otro modo las históricas exclusiones de lo social, ninguna modificación de condiciones será para una vida mejor de la población toda.

De este modo, el porvenir significa que la construcción de paz será estable para el orden y duradera para el libre mercado. Puede entenderse que la gran burguesía transnacional articulada con bloques del poder nacional solicita despejar los territorios ocupados por la guerrilla para operar el segundo paquete neoliberal que ya viene dinamizando los agronegocios, megaproyectos energéticos, mineros, de turismo y biodiversidad.¹⁶ El porvenir no será más que una nueva revolución pasiva cuya administración mostrará que los “acuerdos de paz” son un gran triunfo de la democracia.

Por el contrario si se atiende, en efecto, al desandar de las decisiones guerreristas que diversos sectores sociales y populares, no sin contradicciones, han anunciado desde tiempos históricos en términos de la reconstrucción del acervo colectivo y cuya gestión enseña a pensar y a hacer de otro modo, significará para la política y la AP enfrentar sus propias transformaciones neoliberales.

Financiación

Ninguna

Conflictos de interés

Ninguno

Referencias

- Agamben, G. (2004). *Estado de Excepción. Homo sacer II, I*. Valencia: Pre-Textos.
- Almond, G., y Verba, S. (1992). La cultura política. En: *Diez textos básicos de Ciencia Política* (171-201). Barcelona: Ariel S. A.

¹⁶ “Buena parte del territorio donde las FARC-EP actúan se encuentra la riqueza minera y petrolera, por lo que el capital privado urge una solución rápida al conflicto” (Semana, 2012).

Ariza. (1997). *Estados de excepción y razón de Estado en Colombia*. Bogotá: Estudios Ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bejarano, A. (Dir.). (2001). *Discusiones sobre la reforma del Estado en Colombia: la fragmentación del Estado y el funcionamiento del Congreso*. Bogotá: Estudios Ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Colciencias.

Bloch, E. (2004). *El principio esperanza*. Madrid: Trotta, trad. de Felipe González Vicén, T1.

Castilla, A. (2014). *El turbio trámite del despojo*. Recuperado de <http://derechodelpueblo.blogspot.com.co/2014/12/el-turbio-tramite-del-despojo.html>

Colciencias. (2016). Postconflicto, desafío para la investigación en las Ciencias Sociales y Humanas. En: *noticias, Colciencias*. Bogotá: Todos por un nuevo país.

Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Comunicado conjunto de La Habana, (2013). *Acuerdo fundamental sobre el segundo punto de la Agenda*, 06 de noviembre.

Centro de Memoria Histórica (CNMH). (2013), Guerra y justicia en la sociedad colombiana. En: *Basta ya, memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH.

Conpes. (2003). *La renovación de la administración pública*, 3248, 20 de octubre.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2015). Colombia avanza, hacia la construcción de un plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos. Bogotá: CPDH.

Dasgupta, P. (1999). Economic progress and the idea of social capital. En Dasgupta, P. y Serageldin, I. (dir.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (pp. 325- 401). Washington: World Bank.

Dávila Ladrón de Guevara y A. Delgado, N. (2001). La metamorfosis del sistema político colombiano. ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En: Gutiérrez, F. et al. *Degradación o cambio, evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: IEPRI-UN y Norma.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un nuevo país, paz, equidad y educación (2014-2018)*.
- Díaz, Callejas A. (1987). La excepción como regla. 100 años de constitución y 50 años de estado de sitio en Colombia, *Revista Nueva Sociedad*, 88 (marzo-abril).
- El Espectador. (2015, 10 de octubre). *¿El fin de las humanidades?*. On-line.
- Gallón, G. (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá: América Latina.
- García, M. (2001). Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997. En Santos, B. S. y García Villegas, M. (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico* (pp. 317-370). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Fundación CESDE, Universidad Nacional, Ediciones desde abajo.
- Giraldo, C. (2013). *Política social contemporánea en América Latina: entre el asistencialismo y el mercado*. Bogotá: Desde Abajo.
- González, E. (2002). Defining a Post-Conventional Corporate Moral Responsibility. En: *Journal of Business Ethics*, 39(1/2), 101-108.
- Guerrero, O. (2003). *La nueva gerencia pública. Nueva gerencia pública: ¿Gobierno sin política?*, *Revista Venezolana de Gerencia*, 8(23), 379-395.
- Guattari, F. y Rolnik, S. (1986). *Micropolítica. Cartografías do deseo*. Madrid: Traficantes de Sueño.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva, cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Iepri, Debate.
- Herrera, Z. (2000). *La participación y la representación en Occidente*. Bogotá: Universidad Javeriana, Ceja.
- Ibañez, A. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC, Imprenta Nacional de Colombia,
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. *Conferencia en la Universidad de Harvard*.
- Mardones, J. y Mate, R. (2003). *La ética ante las víctimas*. Barcelona: Anthropos.
- Mate, R. (2011). *Tratado de la injusticia*. Barcelona: Anthropos.
- Mejía, Q. (s. a.). *Elementos para una reconstrucción del estatuto epistemológico de la cultura política* (mimeo).
- Ministerio del Interior y de la Justicia. (2011). *Estatuto Anticorrupción*. Bogotá: República de Colombia.
- Ministerio del Interior y de la Justicia. (2012). *Ley Antitrámite*. Bogotá: Función Pública
- Molins P. (1998). *Teoría de la planificación*. Caracas: Editorial CEP-FHE-UCV.
- Negri, A. & Hardt, M. (2001). *Imperio*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo. (2011). *Commonwealth el proyecto de una revolución del común*. Madrid: Akal.
- PNUD. (2003). *Conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: PNUD.
- Presidencia de la República. (2015, 23 de diciembre). Palabras del presidente Juan Manuel Santos en el lanzamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. En: *Sistema Informativo de Gobierno*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Putman, R. (1993). *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela: Edit, Galac.
- Rocha, R. (2014). La riqueza del narcotráfico y la desigualdad en Colombia: 1976-2012, *Archivos de economía*. Documento 417 Dirección de Estudios Económicos 3 de julio, DNP.
- Rodríguez, E. (2012). *Reformas de la administración pública 2011 en Colombia: por un Estado más eficiente*. Conferencia al XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Cartagena, Colombia, 30 octubre al 2 de noviembre.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? re-configuración del territorio de gobierno, *Revista Argentina de Sociología*, 5(008), 111-150.
- Rosebaum, A. (2015). *Public Administration Education and Training in a Turbulent Time* (mimeo).
- Sarmiento, A. (2001). Balance social de la Constitución de 1991, *Revista Foro*, 41, 24-35

- Semana. (2011). Discurso del presidente Juan Manuel Santos durante anuncio de reforma al Estado, 4 de abril.
- Semana. (2012). "Por qué negociar con las Farc" 8 de agosto.
- Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter, las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sobel, J. (2002). Can We Trust Social Capital?, *Journal of Economic Literature*, XL, 139-54
- Sudarsky, J. (2007). *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Villamizar, J. (2012). Una buena ley con límites en su reglamentación e implementación, *Economía Colombiana*, 337. Bogotá: Contraloría General de la República.