

SEMINARIO
LA COMISIÓN HISTÓRICA SOBRE EL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS
Perspectivas para la Administración Pública en Colombia
Bogotá, DC., martes 29 de septiembre
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)

José Francisco Puello-Socarrás

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA
**Perspectivas históricas del conflicto y prospectivas futuras para el post-
acuerdo**

1

La publicación del Informe de la Comisión Histórica sobre el Conflicto y sus Víctimas (CHCV) exhibe, al menos, dos desafíos centrales en torno a la Administración Pública en Colombia en su doble dimensión de realidad práctica y en tanto saber social actual, potencial y latente.

El primero de ellos resulta del déficit relativo (o, en otros términos, puede interpretarse también: un “vacío”) de una reflexión sobre el rol de la administración pública colombiana en relación con la evolución del conflicto armado y sus víctimas. Desde luego, hay que registrar en justicia que este asunto no estaba dentro de los mandatos específicos del Informe encargados a la Comisión. Sin embargo, esta observación tampoco podría eximir la necesidad de problematizar este asunto en forma *sistemática* en vista que la dimensión estatal es uno de los ejes centrales en el tipo de reconstrucción histórica sobre el conflicto social y armado en Colombia que pretende el Informe.

Sin embargo, este hecho implicaría advertir que, en términos del Estado y la inherente complejidad de sus dimensiones¹, el análisis de la perspectiva política resulta teórica, concreta y materialmente inseparable de su correlato administrativo, sin importar – incluso - si la relación *política-administración* se interpreta como una

¹ Cfr. *Tesis sobre la dimensión estatal* (relatoría Moncayo 2015, p. 77-78).

relación recíproca e interdependiente o incluso, si por el contrario, se la mantiene bajo una relación dicotómica, de “separación funcional”, como algunos círculos ortodoxos del pensamiento político y administrativo aún sostienen. En ambos casos, este punto de discusión de ninguna manera podría soslayarse.

El segundo desafío se deriva del primero e implica la reapropiación selectiva de los hallazgos generales y los aportes particulares fruto del Informe en tanto permiten “abrir” (y potenciar, inclusive) distintos frentes de reflexión sobre la administración pública en Colombia, en los sentidos epistemológico, metodológico, ontológico y, desde luego, axiológico y valorativo, políticamente hablando.

Esta iniciativa reflejaría lo que también ha sugerido recientemente el profesor Marco Palacios (2012) en su texto: ***Violencia pública en Colombia 1958-2010***² y que aquí, bajo nuestra interpretación personal, elevamos a la manera de una doble exigencia: por un lado, reanimar las discusiones sobre el rol que ha jugado - jugará y deberá jugar - la administración pública colombiana en el marco del conflicto social vigente, especialmente, de cara al panorama de las investigaciones teóricas y prácticas hoy disponibles; y, por otro lado, reconstruir “*la gran fragmentación del conocimiento*” actualmente existente en el campo, intentando e invitando – parafraseando a Palacios – hacia nuevas “síntesis interpretativas” no únicamente “*en perspectiva histórica*” (como sugiere el informe respecto a la indagación “histórica” del conflicto) sino también renovando los horizontes discursivos - y, con ello también: las prácticas discursivas - desde *claves político-administrativas prospectivas*.

Lo anterior significa entonces *retomar* los elementos planteados por la Comisión (documentales, estadísticos, narrativos, analíticos, de enfoques, etcétera) y *volver* a traducir sus valiosas conclusiones en clave político-administrativa, en perspectiva social histórica (léase: los diagnósticos) aunque especialmente en prospectiva (es decir: los pronósticos).

² Palacios citado por Estrada 2015: 9.

Tales insumos resultan cruciales no sólo para retroalimentar, desde la multiplicidad de miradas del Informe – desde las más provocativas hasta las menos provocadoras – el campo de conocimientos administrativos actualmente existentes, incluso: renovando los enfoques prevalecientes para repensar la administración pública. Más fundamental aún resulta avanzar en la generación de nuevos elementos de juicio que permitan contribuir e intervenir activamente en los distintos debates y transformaciones *por-venir* de la política en general y de lo público-administrativo en particular dentro del próximo y esperado período de *post-acuerdos* y la materialización de las negociaciones de paz en el país, horizonte en el cual resulta inapelable una reflexión eminentemente administrativa de lo estatal y lo social.

A continuación me propongo sintetizar posibles (*hipó*)tesis, útiles para la reflexión sobre los vínculos entre el Conflicto social armado y sus víctimas, y la administración pública.

Estas tesis se “derivan” selectivamente registrando los argumentos y las conclusiones que he considerado “claves” del Informe. Más puntualmente están basadas a partir de cuatro (4) ensayos que lo conforman y desde los cuales he intentado justificar esta reconstrucción, a saber:

- “Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado” de *Jairo Estrada Álvarez*
- “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana” de *Darío Fajardo Montaña*
- “La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado” de *Renán Vega Cantor*

- “Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano” de *Sergio de Zubiría Samper*

El objetivo de estas (sín)tesis se limita, por lo tanto: i) valorar discusiones generales presentes en el Informe, ubicando elementos que pueden considerarse críticos para el debate público-administrativo actual; y ii) recrear el debate señalando referentes más específicos (frente a i) en la relación administración pública y conflicto social armado en Colombia en *prospectiva*, útiles para avanzar en futuras discusiones sobre lo estatal-administrativo y que tendrán que atender niveles concretos, tales como: las posibles (y/o deseables) reconfiguraciones en los tipos de organización pública y la actuación institucional; o incluso, dimensiones instrumentales referidos a cuestiones que pueden considerarse estrictamente “técnicas”.

2

(Hipo)TESIS

Sobre la persistencia conflictiva sistémica, realidades americanizantes y lo ‘burocrático-autoritario’

Estrada Álvarez, Fajardo, Vega Cantor y de Zubiría (idea que aparece con fuerza en las relatorías generales del informe, especialmente en VM Moncayo) convergen distintivamente en que *el orden capitalista en sus fases de transición, instauración, consolidación y desarrollo necesariamente genera conflictividad*. En diferentes momentos el conflicto se expresa en distintos tipos de violencias (tanto la subversiva como la afirmada como legítima por parte del Estado).

Esta es una premisa que debe mantenerse en mente ya que es inevitable abordar el orden social y la organización político-administrativa – atendiendo sólo estos dos aspectos – sin tomar en cuenta el componente inherentemente conflictivo del sistema, más aún, en contextos específicos como el caso colombiano donde este tipo de situaciones ha llegado a niveles excepcionales. Más recientemente, resulta una noción útil para subrayar que el mote: “post-conflicto”, significaría mejor

un escenario donde el conflicto social esencialmente no se ha “eliminado” sino que se expresa mediante otras formas, por otros medios, situaciones que competen al Estado y la administración pública.

Saberes administrativos y poderes públicos: paradojas en la persistencia del conflicto

Una de las tesis que instala el Informe acerca de la permanencia sistémica del conflicto plantea un reto paradójico que toca el pensar y prácticas administrativas específicamente, en tanto se advierte cierta tendencia hacia la negación sistemática del mismo. Esta cuestión que puede ser evidenciada de distintas formas. Por ejemplo: instalada en el sentido común que prevalece en buena parte de la opinión pública frente al tema pero se siente con mayor inquietud en los niveles formal-abstracto y en lo práctico-concreto de los discursos (y prácticas) público-administrativas vigentes.

La situación mencionada afecta por igual (aunque diferenciadamente) los saberes y las prácticas administrativas históricas y presentes y, por ello, deberá ser tenida en cuenta hacia el futuro.

Esta idea previene sobre la necesidad de analizar lo público-administrativo en Colombia a partir de *tipos reales* (y *realistas* aunque no excesivamente específicos ni rotundamente pragmáticos) pero, en todo caso, sí más allá de los *tipos ideales* aún prevalecientes en los enfoques convencionales, los cuales se caracterizan por ser fundamentalmente “ahistóricos” y, en ese sentido, descontextualizados y que abstraen abusivamente las dinámicas claves en contextos particulares, como el rol del conflicto en la construcción estatal y administrativa y la dinámica-dialéctica de sus expresiones institucionales y desinstitucionalizadas tal y como se registra en AL y más puntualmente en Colombia.

De hecho, llevando esta premisa a su realidad más intensa, la “gran variedad” de enfoques disponibles y aún dominantes en el pensamiento administrativo criollo, antes que hacer uso de *tipos ideales* - los cuales permitirían algún tipo de

aproximación (aún incompleto, subrayemos) sobre las realidades estatales y administrativas - han devenido en *tipos idealizados* (“esquemas estáticos”) que impiden comprender los acontecimientos con algún tipo de verosimilitud precisamente por su capacidad de *des-contextualización* y también por su incapacidad de asumir las contradicciones reales.

El Estado administrativo y la burocracia estatal, sea un conjunto de organizaciones institucionales sea un sistema de aparatos de Estado permanece bajo una ecuación técnica como un dispositivo de ejecución neutral, al menos imparcial, “ajena” a las dinámicas de poder societales. Lo esquemático, desde luego, ayuda en la descripción pero igualmente corre el riesgo de impedir profundizar en las reflexiones, si se confunden formalizaciones con *representaciones* de la realidad.

En uno y en otro caso (tipos ideales, ó peor aún: idealizados), sistemáticamente ocultan las contradicciones *reales* de los fenómenos, incluyendo los administrativos. En este sentido, ambos se presentan como obstáculos epistemológicos y políticos que - en nuestra opinión – reprimen atender y entender las complejidades inherentes a contextos particularmente conflictivos (como Colombia), obstruyendo de paso constituir “soluciones” o vías posibles capaces para la transformación público-administrativa en los (esperados) procesos hacia el cambio social.

Justamente uno de los aportes del Informe, lo subraya por ejemplo Estrada, es poder ampliar y renovar los entendimientos sobre el conflicto y su permanencia sistémica dentro del debate público más allá de ciertas miradas históricamente instaladas. En particular: balancear el predominio de enfoques analíticos simplistas, excesivamente convencionales, situación que dentro del campo del saber administrativo – sospecho – aún se mantiene. La sensación para este caso es que la situación tiende a exacerbarse en sus consecuencias más negativas. Existe entonces una deuda significativa del campo a la hora de sintetizar los posibles significados (históricos o futuros) de la administración pública *en* el marco del

conflicto armado y los aportes específicos dentro de un escenario esperado de superación de sus expresiones anti-sistémicas letales.

Esta breve caracterización sobre los enfoques administrativos, desde luego, no se limita ni desea limitarse meramente a una discusión *académica* sobre “el saber” en abstracto. Se relaciona profundamente con una discusión *política* sobre “el poder” en concreto pues las perspectivas, enfoques e interpretaciones dominantes no sólo han prevalecido como conocimientos formales sino que se han materializado en *re-conocimientos* públicos.

En la práctica han influido los diseños y puestas en marcha de las organizaciones públicas y políticas de Estado, incluyendo las configuraciones y reconfiguraciones administrativas, por ejemplo: las formas y las reformas político-administrativas tales como la llevada a cabo por A. Lleras Camargo hacia la fase ulterior del Frente Nacional y, más recientemente, las denominadas por Medellín³: *oleadas administrativas* que introdujeron referentes como la “gerencia pública”, la “interdependencia organizacional” y la “nueva gestión pública”, citando dos ejemplos que pueden resultar ilustrativos, demostrativos y paradigmáticos, las cuales – a la luz de los autores -: le han dado “*nuevos contenidos al conflicto social y armado*”, y que en mi consideración lo han potenciado, exacerbándolo, es decir, llevado a límites históricos mayúsculos.

Americanización de lo público-administrativo: en sus teorías y en sus prácticas

La circunstancia anteriormente registrada en el campo público-administrativo se condice igualmente con la tesis expuesta principalmente por Renán Vega Cantor sobre los impactos de la injerencia permanente de los Estados Unidos dentro de la génesis y la evolución del conflicto colombiano durante los últimos 70 años.

Aunque Vega Cantor no asume detalladamente la dimensión administrativa, este hecho sí permite reflexionar sobre la permanente y progresiva *americanización* del

³ Cfr. Medellín (1998) *El retorno a la política. La regubernamentalización del gobierno.*

campo público-administrativo. Las consecuencias teóricas (en el plano intelectual de las ideas) y concretas (en el plano real de las prácticas) que se derivan de la **sobre-imposición** (propone de Zubiría) o **subordinación** (dice Vega Cantor) americanizantes en la administración pública criolla es claro que deben articularse más allá de la dimensión estrictamente hegemónica, digámoslo así: “indirectamente”. Este elemento es imposible de soslayarse subrayando el hecho – tal y como insiste el Informe de la Comisión - de “*la participación directa y expresa de los Estados Unidos*” en las diferentes épocas de conformación del Estado Nacional y, por lo tanto, en la misma administración pública colombiana y, más contemporáneamente, como un actor definido e involucrado con el conflicto social y armado ya sea en su versión militar como desde la “cooperación internacional”.

Esta tesis implica diferentes materializaciones. No sólo se evidencia desde la pura dimensión ideológica, como antes lo comentábamos en relación a los enfoques administrativos los cuales, en su mayoría han venido siendo “transferidos” acriticamente desde el Norte (global) en los sistemas de enseñanza y en los planes de “desarrollo”. Recordemos este influjo activado desde las mentadas corrientes de la *Planificación y Administración para el Desarrollo* y sus materializaciones en el país, por ejemplo: el proyecto rural PROPLAN hacia finales de la década de 1970s; o, como lo ha documentado muy bien el profesor Reveíz, a propósito de los *Planes de Obras Públicas* en el país desde la década de 1920s a partir de los cuales se pretendió desarrollar la construcción estatal-nacional; o también en el tránsito de las élites administrativas hacia el neoliberalismo (los estudios del profesor Serres; Estrada) desde los abogados hacia los economistas (neoliberales) que recuerda aquella imagen de Wolfgang Sachs cuando proponía que en el marco de los procesos de descolonización de mitad del siglo XX, la ideología del desarrollo presentaba a los antiguos “amos” ya no como “administradores coloniales” sino en la forma de “planificadores” supuestamente neutrales)⁴.

⁴ En el proceso de americanización, la ideología del “desarrollo” y sus modelos (o, mejor: del *desarrollo del subdesarrollo*; tampoco hay que perder de vista que esta ideología fue enunciada por Harry Truman en tiempos de la post-guerra, continuada por Roostvelt-Keneddy y consolidada a lo largo del siglo pasado por todos los ex presidentes usamericanos), la administración pública criolla ha jugado un papel no abordado críticamente.

Ciertamente, como lo sostiene también el artículo de Fajardo Montaña en relación a uno de los factores desencadenantes del conflicto: la tierra y el territorio, la organización político-administrativa ha estado sujeta no sólo a mecanismos ideológicos foráneos (“modelos de desarrollo” globales y sectoriales) sino que igualmente muestra una dependencia excesiva de los mecanismos político-militares externos. Todos ellos han ejercido una influencia determinante en el diseño y ejecución (incluso, en la evaluación) de las políticas públicas (en este caso en la política estructural rural pero que es un hecho evidente en otros sectores, como en las políticas económicas regulativas, fiscales, monetarias, etc.).

Lo burocrático-autoritario (en Colombia)

Complementariamente, habría que añadir en esta discusión un elemento olvidado pero de gran importancia referido a “lo burocrático-autoritario”.

El Informe de la Comisión, desafortunadamente, articula levemente la tendencia específica de la construcción histórica estatal en AL en general y los efectos que supone este componente estructural dentro de las configuraciones de la burocracia estatal y la administración pública en Colombia en particular (teniendo en cuenta, desde luego, la singularidad comparativa del país dentro de las tendencias regionales, a las cuales en todo caso no escaparía). Más contemporáneamente esta circunstancia implica registrar la presencia de elementos altamente autoritarios del régimen político y público-administrativos que contradicen la impresión irreflexiva según somos la “democracia más antigua del continente”, tesis que incluso recorre ámbitos académicos y que van contra toda evidencia histórica y teórica, asumiendo entusiastamente que “elecciones” es igual a “democracia” (esto acercando incluso las perspectivas “minimalistas” más formales de qué significa la democracia).

La corporativización “bifronte” (O’Donnell): tanto la *estatizante*, modalidad para controlar las organizaciones de la sociedad civil y populares (si se quiere también: el mencionado *temor hacia lo popular*, dimensión cultural criolla propia de la historia del conflicto colombiano parangón identificado en las élites políticas, sociales y,

desde luego, administrativas, como lo desarrolla de Zubiria), como el corporativismo *privatista* y la “privatización” de áreas estatales (lo ha demostrado así entre otros los estudios del profesor Archila) resulta en una dominación autoritaria exacerbada como rasgo específico de la construcción estatal-administrativa en Colombia. Esta es una impronta inarticulada pero insoslayable, sobre todo, a la hora de pensar la superación de las condiciones de un Estado esencialmente particularista y fundamentalmente anti-democrático, y en el cual, la administración pública ha tenido un papel específico.

Liminar

Uno de los desafíos principales – si no el más importante y urgente – en medio de la actual coyuntura política del país es pensar sobre el significado de un tránsito posible hacia un escenario de “post-conflicto”.

A partir de una futura resolución exitosa de la Mesa de Diálogos entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las guerrillas (hoy, puntualmente: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia; faltaría concretar el proceso con el Ejército de Liberación Nacional, ELN y con reductos del Ejército Popular de Liberación, EPL en zonas específicas como El Catatumbo), el post-conflicto debería pensarse no como una etapa donde el conflicto social está ausente, pues éste es imposible de “eliminar” en tanto resulta ser inherente al régimen económico político vigente y realmente existente⁵. Sí existe la posibilidad de pensar el *post-conflicto* como un momento en el cual las expresiones armadas son inocuas por ser políticamente improductivas, abriendo el paso a distintos procesos que tengan como horizonte la construcción de una nueva institucionalidad estatal-administrativa desde el punto de vista socioeconómico y político.

⁵ Esta es una de las conclusiones claves a las que han llegado, en su conjunto, los informes de la *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Un compendio de las más representativas (Jairo Estrada, Darío Fajardo, Javier Giraldo, Alfredo Molano, Víctor Moncayo, Renán Vega y Sergio de Zubiría) se encuentra en: AA.VV. *Conflicto social y rebelión armada en Colombia (2015)*

Los nuevos dispositivos sociopolíticos así constituidos podrían canalizar el conflicto y, desde allí, varias de las contradicciones sociales por vías diferentes a las expresiones estrictamente armadas, contrariamente a lo que ha sucedido en Colombia desde hace más de medio siglo. Este escenario implicaría, desde luego, un des-escalamiento progresivo de la conflictividad social.

Para alcanzar esta nueva etapa se precisan varias transiciones. Entre ellas: una *post-neoliberal*. ¿Qué significa hablar de post-neoliberalismo? A diferencia de varios casos regionales donde se registraron algunos cambios más bien superficiales a nivel de algunas políticas económicas, incluyendo la incorporación de varias “medidas sociales” respecto al neoliberalismo ortodoxo del pasado pero no se transitó realmente hacia una era de transformaciones radicales del neoliberalismo, en Colombia no sería suficiente la mera desinstitucionalización del **programa de políticas** que se han venido desarrollando desde hace más de tres décadas. En este caso en particular resultaría necesario iniciar la destitución del **proyecto político** del neoliberalismo, empezando por su modelo socioeconómico y la estrategia de desarrollo así como de los dispositivos burocrático-autoritarios. De esta manera, la transición *hacia* el post-conflicto implicaría paralelamente una transición *desde* el neoliberalismo, lo cual supone un punto de partida cierto pero un punto de llegada incierto, a construir y constituir.

Desafortunadamente, tal y como lo hemos registrado, las trayectorias de las políticas y el proyecto político neoliberal en Colombia se mantienen intactos y antes que corregirse, se profundizan. Lo mismo sucede con varios elementos del régimen económico político, los cuales han venido reforzando sus lógicas, dinámicas y, especialmente, contradicciones, sosteniendo las bases para el escalonamiento de la conflictividad social en general y provocando que incluso la posibilidad de avanzar hacia el post-conflicto en su expresión armada, pueda obstaculizarse.

No hay que perder de vista que el neoliberalismo como fase superior del capitalismo tardío se caracteriza precisamente por la exacerbación de las lógicas y contradicciones inherentes al sistema y en general, al nivel de la explotación económica (a nivel humano y natural): la opresión social, la dominación política, la

alienación ideológica. La Paz, concebida más allá de su formalidad ideal y para que llegue a materializarse realmente, precisa entonces de avances concretos, no sólo de cambios superficiales sino de transformaciones radicales. En este sentido, la estrecha relación entre *post-conflicto* y *post-neoliberalismo* es un presupuesto irrevocable a la hora de visionar un futuro distinto, estable y duradero.

Bogotá, DC, 29 de septiembre de 2015.