

Imprimir

*“El cristiano obra bien y deja el resultado en las manos de Dios”*

Sermón de la Montaña

Las más recientes cambios ocurridos en el Gobierno Nacional han vuelto a sacar a la luz pública el tradicional conflicto entre los “*técnicos*” y los “*políticos*” que desde los primeros intentos reformadores del siglo pasado afloraron en el escenario nacional. Estas tensiones son una manifestación de los conflictos de interés entre los *políticos* y la *burocracia*, propios de la modernidad capitalista, tal cómo lo planteó Weber (1922)[1].

Para Weber la burocracia está íntimamente ligada al surgimiento del Estado moderno (ECM) y es esencial en la consolidación del modelo de dominación capitalista. El cual adquiere la forma de un proceso de concentración de los medios e instrumentos administrativos del Estado. Lo que hoy conocemos como la burocratización del Estado.

De acuerdo con el sociólogo alemán, el “*político*” actúa siempre con la lógica de la obtención de resultados. Pero cuando sólo buscan el éxito, sin ningún propósito más allá de la satisfacción personal, corren el riesgo moral de quedar atrapados en el voluntarismo y la vanidad.

En nuestro caso la burocratización del Estado ocurrió por la vía de la captura de la administración pública por parte de las elites. Incluso hasta el punto de haberlo pactado mediante un acuerdo *bipartidista* entre el Partido Liberal y el Partido Conservador que durante más de tres lustros se repartieron los cargos de la administración pública nacional y territorial.

Aún así, varias administraciones han intentado hacer reformas institucionales para modernizar la administración del Estado. Durante el período del Frente Nacional[2] y, especialmente, en los mandatos de Alberto Lleras Camargo (1958-1962)[3], y Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)[4], se llevaron a cabo reformas que consolidaron las bases del Estado

intervencionista en los asuntos económicos. Una de ellas, a través la enmienda constitucional del 68, fortaleció la función de planificación y estableció la obligatoriedad de tramitar y aprobar un plan de desarrollo cuatrienal capaz de orientar los derroteros del crecimiento económico del país.

La más importante reforma se hizo con ocasión de la Constituyente del 91 que estableció un Estado Social de Derechos y profundizó la descentralización fiscal y política que se habían iniciado en los años 80, con la elección popular de alcaldes y gobernadores, y aumentó de la participación de las entidades territoriales en los ingresos corriente de la nación (PICN). Igualmente, fortaleció la intervención del Estado en la orientación de la economía y sentó las bases para una amplia reforma de la administración pública.

Sin embargo, estos intentos modernizadores del Estado cayeron en excesos tecnocráticos y centralistas o fueron debilitados a causa de las crisis económicas y de las malas políticas públicas implementadas por los sucesivos gobiernos de finales del siglo XX y comienzos del presente. Dando origen a la emergencia de la protesta social, la movilización estudiantil y campesina, y los paros cívicos que reclamaban la prestación eficiente de los servicios públicos esenciales, en un país que cambió su fisonomía de rural a urbana.

Lo cual contribuyó a incrementar las desigualdades sociales y ahondar las brechas interregionales que desembocaron en las explosiones sociales durante el gobierno anterior.

Los Cambios en el Gobierno del Cambio

En estas circunstancias la llegada de Gustavo Petro a la presidencia de la República, con una agenda de reformas, revivió las esperanzas del cambio y abrió la posibilidad de realizar una transición pacífica y democrática para hacer realidad el Estado Social de derechos, adoptado en la Constitución del 91.

El Gobierno del Cambio logró, en su primer año de mandato, la aprobación de las primeras reformas con una coalición precaria pero mayoritaria en el Congreso. Especialmente, la aprobación de una reforma tributaria progresista que corrigió parte de los desequilibrios

fiscales y tributarios y la sanción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de Vida.

Estas reformas le proporcionaron al Gobierno la hoja de ruta y el oxígeno suficiente para avanzar en la realización de las cinco grandes transformaciones propuestas en el PND: el Ordenamiento Territorial alrededor del agua, la Seguridad Humana y la Justicia Social, el Derecho Humano a la Alimentación, la Transición Energética y el Crecimiento Verde y la Convergencia Social y Regional.

Sin embargo, en la puesta en marcha de las acciones gubernamentales el Gobierno ha tropezado con múltiples escollos y dificultades que le han impedido avanzar con mayor celeridad en la dirección de las transformaciones esperadas. En *primer lugar*, la incapacidad para mantener y ampliar una coalición de fuerzas democráticas y progresistas capaz de vencer la irreflexiva resistencia de la oposición y la inercia burocrática del establecimiento. En *segundo lugar*, la limitada experticia para encaminar las acciones de gobierno en la dirección del logro de las metas del Plan. Y, en tercer lugar, la baja capacidad para organizar, orientar y controlar el funcionamiento de las estructuras institucionales para afrontar los macro problemas del cambio, lidiar con las circunstancias adversas y hacer más eficientes las prácticas de trabajo de la administración pública.

En relación con el *primer déficit*, la baja capacidad para comprender y afrontar la complejidad de las transformaciones sociales y políticas que exigen altas dosis de experiencia política, pero también suficientes conocimientos técnicos para prever y anticiparse a las situaciones adversas que genera la incertidumbre de los cambios sociales y para vencer la resistencia, legal e ilegal, de los grupos de poder que se benefician del orden de cosas existentes.

Este ha sido el caso de las dificultades para avanzar en las negociaciones de la Paz Total con los grupos armados ilegales y concretar acuerdos en medio del conflicto. Se le ha criticado al Gobierno la estrategia de abrir muchas mesas de negociación simultáneamente con diversos grupos, lo cual requiere una alta capacidad de coordinación y negociación. Pero tal vez, de lo

que se carece es una mayor fundamentación estratégica y táctica para fijar condicionantes que permitan obtener victorias tempranas y ofrecer resultados tangibles que vayan en la dirección de desescalar el conflicto, como parece estar ocurriendo con el ELN. Con quién los promisorios acuerdos logrados en la Mesa de Negociación de Paz (MDP) se enfuman rápidamente en los frentes de batalla, donde imperan otras dinámicas e intereses de una guerra irregular y prolongada que ha sido atrofiada por el narcotráfico y las prácticas delictivas.

Este déficit en la gobernabilidad también está afectando la conformación de una coalición mayoritaria en el Congreso para tramitar y aprobar las reformas propuestas en el Programa de Gobierno. La falta de una gran estrategia de negociación con las fuerzas políticas afines a los propósitos de cambio ha sido sustituida por unas negociaciones al menudeo que, si bien pueden dar resultados en el trámite de las reformas, someten a un gran desgaste de recursos institucionales y de esfuerzos políticos que deben ser refrendados a cada paso en el trámite por el Congreso. Es lo que se conoce como un *barbarismo político*.

En *segundo desafío* del Gobierno es el déficit en la capacidad de gobierno para vencer las inercias institucionales y conducir los diversos y enrevesados procesos e instrumentos de la administración pública hacia la realización de las acciones necesarias y legítimas para lograr los resultados propuestos en el Plan. Estas capacidades requieren del conocimiento técnico-científico y la suficiente experiencia y liderazgo político del equipo de gobierno. Especialmente en cabeza de los miembros del gabinete ministerial, donde el Presidente debe contar con verdaderos "*mariscales de campo*", capaces de poner en marcha las acciones gubernamentales requeridas para mantener el rumbo y la velocidad de las transformaciones propuestas y el logro de los resultados, en el corto, mediano y largo plazo.

Uno de los dilemas ha sido la falta de armonía y articulación entre los "*técnicos*" y los "*políticos*". Lo cual se ha traducido en frecuentes tensiones y rupturas al interior del Gabinete. La más reciente se dio con ocasión de la salida del director de Planeación Nacional y los cambios en los Ministerios de Hacienda, Salud y varias entidades del gobierno central, donde han primado las consideraciones políticas de *lealtad* y *compromiso* sobre los

conocimientos y la experiencia técnica que requiere la administración pública. En estas decisiones al gobierno le ha faltado un mayor equilibrio entre lo “técnico” y lo “político”; para decirlo en términos de Carlos Matus, es necesaria una mayor *experticia tecnopolítica* para mejorar la capacidad de gobierno y evitar el *barbarismo tecnocrático*.

El *tercer desafío* tiene que ver con el fortalecimiento de la *capacidad del gobierno*, que requiere rediseñar los sistemas de alta dirección, monitoreo y petición de cuentas. Los cuales deben estar en cabeza del *Jefe de Gabinete* y contar con el soporte técnico de Planeación Nacional para establecer un *tablero de control* capaz de medir, oportunamente, los avances en la ejecución de los planes y programas de gobierno.

Igualmente se debe fortalecer la capacidad para organizar, orientar y controlar el funcionamiento de la administración pública mediante un sistema de petición y rendición de cuentas por metas trazadoras del PND que permita conducir el curso de las acciones de gobierno hacia la obtención de resultados y lo habilite para afrontar, de manera adecuada, los macro problemas del Cambio y salirle al paso a los problemas ocasionales que generan los escándalos, la corrupción, los sabotajes y los desastres naturales que son tan frecuentes en estos momentos de crisis climática.

Solo mediante la combinación de estas acciones será posible corregir el rumbo y afrontar los problemas de *governabilidad* y *governanza* que están incidiendo en el déficit del balance político y que afectan la credibilidad del Gobierno del Cambio.

El Presidente está a tiempo de enmendar la plana y encaminar los pasos del Gobierno por la senda de las transformaciones sociales y económicas que requiere con urgencia el país para hacer de Colombia una verdadera Potencia Mundial de la Vida.

---

[1] Max Weber (1922) en su conocido estudio *¿Qué es la burocracia?* la concibió como un tipo de organización del Estado Capitalista Moderno (ECM) que permite lograr el grado más alto de eficiencia en la medida que, tanto desde el punto de vista formal como de la racionalidad

técnica, es capaz de aportar mecanismos mucho más eficientes de control y regulación de la gestión administrativa del gobierno.

[2] El Frente Nacional (1958-1974) fue un pacto bipartidista entre el Partido Liberal y el Partido Conservador para repartirse el poder durante 16 años, con el fin de pacificar el país, luego de un período de violencia política de más de 40 años que cobro la vida de más de medio millón de víctimas y el desplazamiento forzado de más de dos millones de campesinos que fueron expulsados

[3] Durante el segundo mandato de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), mediante la expedición de la Ley 19 de 1958, se crearon el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) siguiendo las recomendaciones de la Misión Currie (1950) y en un esfuerzo por dotar a la administración del Estado de organismos técnicos especializados encargados de administrar la carrera administrativa y capacitar a los funcionarios al servicio del Estado.

[4] El mandato de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), bajo el lema “Transformación Nacional”, fue de hondo contenido cepalino -o Keynesiano en el contexto mundial-, y sus políticas enriquecieron los planteamientos de esta escuela del desarrollo.

*Luis Alfredo Muñoz Wilches*, Economista y MSc en análisis de problemas económicos, políticos e internacionales

Foto tomada de: El Heraldo