

UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURIDICAS

RESUMEN ANALITICO

TIPO DE DOCUMENTO

Investigación

TIPO DE IMPRESIÓN

Procesador de Texto

NIVEL DE CIRCULACIÓN

Biblioteca de la Universidad Cooperativa de Colombia

2. TITULO

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: UNA CONCEPCIÓN INSTRUMENTAL

3. AUTOR

JAIRO JAIMES YAÑEZ

4. PUBLICACION

Bucaramanga, Universidad Cooperativa de Colombia, 2005, 90 páginas

5. UNIDAD PATROCINANTE

Recursos propios

6. TEMAS RELACIONADOS

La morfología de la gestión pública está íntimamente ligada a las características de funcionamiento del sistema político. El histórico reparto de la estructura estatal en función de criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares, tan usual en toda burocracia, ha producido una distorsión muy fuerte en el aparato administrativo.

6.1 PALABRAS CLAVES

Administración Pública, Constitución, Estado Gerencia, Política, Partidos Políticos, Régimen Representativo

7. DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La acción de gobernar corresponde a la administración pública, la cual debe ser subjetiva, objetiva y formal. Subjetiva, por cuanto está conformada por una serie de sujetos integrados en el poder ejecutivo, cuya labor se limita a ejecutar la ley; objetiva por cuanto la acción de gobernar no es desarrollada solo por dicho poder, y la concepción formal en la que lo importante será no tanto la identidad objetiva de la actividad desplegada por los distintos poderes, sino el tratamiento jurídico de la acción de gobernar, de suerte que en la acción de gobernar lo importante está en el tratamiento de que de esta y sus actos nos venga ofrecido por el derecho al que se halle sometida.

Debe estar orientada al interés general y esa actuación debe propender por la supremacía del bien común y del interés colectivo sobre los individuales y en todo caso el interés particular o privado debe ceder ante el interés público, social o general.

Ahora la política es sólo un organizador económico y los políticos son modernos administradores de empresas. Los nuevos dueños del mundo no son gobiernos, no necesitan serlo. Los gobiernos "nacionales" se encargan de administrar los negocios en las diferentes regiones del mundo. Este es el "nuevo orden mundial", la unificación del mundo entero en un solo mercado. Las naciones son tiendas de departamentos con gerentes a manera de gobiernos, y las nuevas alianzas regionales, económicas y políticas, se acercan más al modelo de un moderno "mall" comercial que a una federación política. La "unificación" que produce es económica, es la unificación de mercados para facilitar la circulación de dinero y mercancías. En el gigantesco hipermercado mundial circulan libremente las mercancías, no las personas, como marco de la nueva geopolítica mundial.

Es difícil determinar hasta que punto nuestra realidad y nuestra crisis es una consecuencia inevitable de este proceso. Aún así no se puede negar que este tuvo una gran influencia sobre lo que consiste ahora nuestras sociedades, hasta el punto que todas las relaciones de la sociedad, y hasta las relaciones más íntimas del hombre se ven fundamentadas en el mercado, y la verdad de éste, se transforma en la única verdad válida: las leyes comienzan a basarse en el sistema de cambios, y se institucionaliza la innovación técnica. Todas las actividades de la sociedad son bajo esta racionalidad, medios para alcanzar el fin último de aumentar la productividad y por tanto la riqueza.

8. FUENTES

Trabajo de campo, observación directa, consulta a expertos

9. CONTENIDOS:

9.1 JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política refleja de alguna manera lo que fue un proceso de concertación difícil pero nunca antes ocurrido en el país, donde se sacrificaron muchos avances democráticos en aras de lograr mantener en firme ese acuerdo nacional.

Esta circunstancia puede explicarse al menos por dos razones importantes. De un lado la clase política tradicional no está del todo convencida de los beneficios de la democracia participativa y de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos colectivos y menos aún en que tengan poder para fiscalizar las acciones que realizan los funcionarios públicos y, sobre todo, la actuación de quienes fueron elegidos directamente por los ciudadanos. En primer lugar, porque esto representa en cierta medida ceder a la ciudadanía el control que hasta ahora la clase política ha mantenido frente a la cosa pública y, en segundo lugar, porque ello significa resquebrajar el protagonismo de los partidos políticos como intermediarios de la sociedad civil frente al Estado. La segunda razón se debe a que no hay una tradición importante que pueda dar cuenta de su fortaleza frente al Estado, ni tampoco se ha erigido como un polo protagónico de los destinos nacionales.

Hasta ahora no ha habido una verdadera propuesta de gerencia estratégica para las entidades públicas por la doble dificultad expresada en la clase política anquilosada y la ausencia de una verdadera experiencia de participación; obstáculos que habrá primero que salvar, para que la nueva gerencia sea realidad y todo ello depende, en buena medida, del protagonismo que logre la sociedad civil para abrirse su propio espacio. Por tanto, el trabajo investigativo se hace necesario por cuanto va a establecer un análisis completo de la política y la administración de las Instituciones en Colombia como Estado Social de Derecho.

9.2 ANTECEDENTES Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La morfología de la gestión pública está íntimamente ligada a las características de funcionamiento del sistema político. El histórico reparto de la estructura estatal en función de criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares, tan usual en toda burocracia, ha producido una distorsión muy fuerte en el aparato administrativo. Porque en la medida en que la llegada de un grupo político a la conducción del estado ha tenido como correlato el desembarco desordenado y masivo en el aparato burocrático, concebido como uno de los principales botines a conquistar, poco se ha hecho para avanzar en los criterios profesionales de la administración. Este tipo de comportamiento político es el que justificadamente rechaza la sociedad, el que obstaculiza el funcionamiento administrativo, el que contribuye al enorme distanciamiento entre los representantes y los representados y el que procuran hábilmente capitalizar las minorías tecnocráticas ilustradas, en beneficio de los sectores de poder concentrado.

Para ello, debe partirse de un compromiso político serio sometido al control de la sociedad. La legitimidad democrática que supone ser portador de un proyecto político consagrado en las urnas no exime a los funcionarios políticos del deber de conocer el ámbito en el que van a desempeñarse, ni de tener con el cargo que ocupan un compromiso más profundo que el de mero trampolín hacia otras metas más apetecibles, o de coto partidario para manejar una cuota de poder y utilizarlo con criterios clientelares. Esto implica que ya no puede haber más lugar para el político que ocupa un cargo y se jacta de no saber y de su falta de vocación para compenetrarse con la problemática a aquél ligada, pretendiendo que, por su condición de "político", está de paso más o menos ligero por esa función.

En el contexto social actual, es alarmante el divorcio que de forma latente impera entre administradores y administrados, porque, genéricamente, aquellos se encierran cada vez más en inoperantes bizantinismos políticos que se alimentan de ideologías, utopías e intereses particulares, mientras estos reclaman responsabilidad, eficacia y eficiencia en los resultados y en la conducción al logro del bien común. Lo único correcto y útil que puede solventar la actuación en el ámbito público, y puesto que se pregona querer emular en éste al privado, captando su filosofía, prácticas y terminología, es proceder con *perspectiva estratégica*, puesto que ésta no es sinónimo de largo plazo. La perspectiva estratégica se refiere a la búsqueda de situaciones futuras, al intento de adoptar la posición competitiva de la actividad empresarial conforme las circunstancias evolucionan. Los Servicios Públicos se beneficiarán con esta óptica porque, gracias a ella, sabrán lo que están tratando hacer, tomarán conciencia de sus recursos y capacidades, procederán con actitud proactiva según los acontecimientos y unificarán la toma de decisiones.

Desde este enfoque, los políticos, técnicos, directivos y empleados en general, podrán desarrollar un auténtico concepto de Servicio, con una visión tal, que les llevará a dirigir la organización, transformando la misión en objetivos específicos de resultado, elaborar y seleccionar estrategias que les facilitará alcanzar el propósito planeado tras su implantación, seguimiento, control y evaluación. Sólo así, en el ejercicio de sus competencias, podrán los responsables de la gestión pública, proceder con iniciativa y seguridad en la toma de decisiones, dominarán psicológicamente a sus oponentes, serán capaces de utilizarlos en su favor, y evaluarán las fortalezas y debilidades propias y ajenas.

¿Cuál ha sido la diferencia entre Política y Administración y el deslinde de la frontera que los separa.?

9.3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Los fundamentos teóricos de la presente investigación tienen su sustento en los conceptos emitidos por autores como AMPUDIA MELLO, J. Enrique, . Institucionalidad y gobierno; ANGARITA LAMK, Ramón Guillermo, Política Pública; BANCO DE LA REPÚBLICA. Poder, Autoridad, Estado ; BOTERO, Jorge Humberto. “Nueva Constitución: ¿Nuevo derecho?; CEPEDA, Manuel José. “La Constitución que no Fue y el Significado de los Silencios Constitucionales; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991; CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Memorias de una Vida Republicana; DE LA CUETARA M., J.M. El Nuevo Servicio Público; DIMOCK, Marshall Edward. Administración pública; INSTITUTO COLOMBIANO DE LA CULTURA “COLCULTURA” . Manual de Historia de Colombia; JIMÉNEZ MENDEZ, Edith Johanna. Gestión Administrativa; NIÑO, Carlos Santiago, Derecho Moral y Política. PENAGOS, Gustavo. El Servicio Público; PERROW, Charles. Sociología de las Organizaciones; RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, Organización del Estado Colombiano; URIBE, Germán, El poder del Estado y ZAPATA CARDENAS, Carlos Alberto, . La información como insumo y producto para la administración pública, entre otros.

9.4 METODOLOGÍA

La presente investigación es de carácter descriptivo cuantitativo y retrospectivo. Descriptivo porque permite reunir los resultados de la observación, en exposición relacionada de los rasgos del fenómeno que se estudia. Además establece e identifica formas de conducta de las personas que se encuentran en el universo de la investigación: personas, procesos y procedimientos del legislador, necesidades de las personas, además de la relación entre persona – Administración – Política. Retrospectivo, porque se presenta las relaciones históricas de la Política y la Administración Pública para llegar al instrumento de la investigación. Cuantitativo porque analiza el comportamiento de las individuos con respecto al cumplimiento de la norma, e identifica las características en su desarrollo y los efectos socioeconómicos de la Administración Pública.

9.5 ANÁLISIS DE RESULTADOS

La política del Estado como un complejo grupo de instituciones reconoce su carácter globalizador e integrador consolidando los intereses de la burguesía y dividiendo su esquema en poderes. Los medios de la gestión política involucran burocracia y ejército adquiriendo fortaleza y autonomía como elemento de poder. La burocracia como

elemento gestor, servidor y planificador, es en realidad un círculo diabólico acumulando todas las funciones. De la misma forma como la burocracia política se fortalece afianza su poder coercitivo para lo cual requiere de cuerpos armados que asumen el papel de defensa de la soberanía nacional como alternativa del poder llamados por los gobernantes civiles para consolidar su poder y mantener sometido a sus rivales y a los grupos populares.

El Estado representa la evolución del hombre. Pero el Estado como tal no es solo política ya que además comprende elementos económicos, sociales, culturales y psicológicos de sus integrantes. El Estado es una organización pública y jerarquizada de los intereses generales por el establecimiento de una estructuración de intereses privados hegemónicos afianzando la estructuración resultante de la integración de varios factores de poder en interacción y convergencia que no obedecen a procesos formales de organización, que no tienen actas constitutivas, pero que emerge y se formula en una Constitución como resultado de un proceso tecnoeconómico de compactación de grandes intereses privados para instrumentar o superponerse al Estado.

Colombia ha surtido ya la "transformación estructural" de una sociedad tradicional agraria a una relativamente moderna y urbana y con ello el paso por el pico en los niveles de desigualdad que permiten afirmar la entrada a un nuevo estadio de la sociedad colombiana. La transformación estructural se ha surtido en todos los casos históricos de manera violenta y convulsionada pero en Colombia se ha dado en el breve lapso de cincuenta años, breve especialmente si se consideran los doscientos años que, por ejemplo, le tomo a Inglaterra, pero sin lugar a dudas violento y, por su compresión en el tiempo, especialmente convulsionado. Esta transformación no se hizo dejando una fuerza laboral especialmente entrenada ni con una competitividad internacional orientada a ventajas de alto orden, intensivas en conocimiento. La aceleración del crecimiento económico es indispensable para generar recursos para que el Estado invierta en lo social. El contexto de implementación es institucionalmente descentralizado. Puede que las capacidades regionales y locales tengan grandes debilidades pero no parece ser reversible esta tendencia. Tomando en cuenta las ingentes restricciones de recursos y la necesidad de tomar decisiones estratégicas el ejercicio de escogencia que representa una política social esta determinado por un juego de suma cero.

El problema de la falta de efectividad del Gobierno es uno de los principales impedimentos que existen para que el gasto público y la acción gubernamental tengan efectos sobre el bienestar de la sociedad. El gasto público de gobiernos ineficientes es un desperdicio. Es por esto que durante varios períodos ha coincidido en Colombia el aumento del gasto público con un menor crecimiento económico y el aumento del gasto público social con el deterioro de las condiciones de vida de los colombianos.

Este problema no es exclusivamente colombiano aunque aquí haya sido endémico. Por esa razón, el Banco Interamericano de Desarrollo está adelantando un estudio sobre la efectividad del gobierno en varios países. Este estudio está dirigido a analizar entre otros factores cuán importantes son las instituciones y su impacto sobre la efectividad.

Ahora que se ha vuelto otra vez dogma de fe la necesidad de tener partidos fuertes, también vale la pena preguntar si ello es cierto en un sistema presidencial y ¿para qué? En el pasado los partidos políticos fueron fuertes para elegir presidentes, no para gobernar; para extraer rentas del Estado, no para crear riqueza. Si es esto lo que se

propone ahora, posiblemente sea más eficiente no tener partidos. La misma pregunta se aplica para el grado de cohesión de las elites. Se habla de que es necesario tener cohesión y consenso. En el Frente Nacional los hubo y los resultados económicos fueron buenos pero los resultados políticos no lo fueron tanto, porque con todo el poder que tuvo la coalición no fue capaz de manejar los conflictos, darles cabida a las disidencias o impedir que se creara una oposición armada.

Varios son atributos de los gobiernos que conforman el núcleo de los que puede constituir un gobierno eficiente. El primero de estos atributos o requisitos para hacer efectivo un gobierno es si es capaz de establecer prioridades entre las distintas demandas de atención. Vinculada con este primer requisito está la habilidad de los gobierno de enfocar el gasto hacia lo más efectivo, su capacidad para innovar cuando fallan las políticas tradicionales y cómo coordinar objetivos en conflicto dentro de un todo coherente. Otro requisito para que un gobierno sea efectivo es su autoridad para imponerle costos a los poderosos o para quitarles privilegios, así como su aptitud para entender y representar intereses difusos, desorganizados o débiles y no solamente responder a los intereses de los poderosos o de los que están bien organizados. La efectividad de los gobiernos requiere además que logren efectivamente aplicar las políticas que adoptan, y hacer que sean estables en el tiempo para darles espacio para que funcionen. Un gobierno eficiente debe ser capaz además de mantener y respetar los compromisos internacionales, especialmente en lo que se refiere a comercio y defensa. Pero el atributo más importante es tener la destreza necesaria para manejar instancias de polarización política y habilidad para evitar profundas divisiones que degeneren en conflictos armados o en guerras civiles.

9.6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

* CONCLUSIONES

La democracia actual es producto del combate a muerte contra el despotismo de los monarcas. En los regímenes monárquicos la voluntad del rey era la ley; la vida y los bienes de la gente quedaban a merced de su arbitrio y los recursos de la sociedad estaban a disposición de sus caprichos: guerras, lujos suntuarios y hasta obras de beneficio común. En la lucha contra estos regímenes el principio democrático se convirtió en factor de legitimación de quienes pretendían sustituir el poder de los reyes. Si para éstos el poder venía de Dios y en ellos recaía la soberanía, sus opositores argumentaban que el poder provenía del pueblo y él era el soberano.

Para nadie es un secreto que el Estado debe racionalizar sus gastos, no sólo porque así lo indique una coyuntura fiscal determinada, sino porque los recursos gastados en el funcionamiento de las estructuras administrativas disminuyen los bienes y servicios que se deben proveer a los ciudadanos. En consecuencia, el objetivo fundamental de la renovación de la administración pública es una adecuada relación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión, maximizando el impacto de este último.

La eficacia y la eficiencia de la administración pública dependen no sólo de su organización administrativa, sino de la racionalidad de los procesos estructurales sobre los cuales se basa su operación (presupuestación, contratación, manejo de información, administración de recursos humanos, etc.).

La consolidación del Estado exige la implementación de reformas de carácter estructural. En este sentido, la reforma de la administración pública contempla objetivos intermedios y finales. Los objetivos intermedios consisten en la creación y consolidación de una política de Estado permanente y gradual, de modernización y gestión de la administración pública, y en el establecimiento de un Estado gerencial que se caracterice por su responsabilidad fiscal. El logro de estos objetivos intermedios hará posible el cumplimiento de los objetivos finales de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, en la promoción de la equidad, la eliminación de la corrupción y la legitimidad del Estado.

Es necesario redefinir el concepto de ciudadano, que no es sólo quien puede elegir y ser elegido, sino el sujeto activo en la definición y búsqueda de los destinos colectivos. Este protagonismo supone interés por la suerte común, participación en las deliberaciones colectivas, capacidad de propuesta, iniciativas de acción individual y colectiva, autonomía y responsabilidad en la toma de partido en los asuntos cruciales.

El contenido y alcance del derecho a constituir partidos y movimientos políticos, corresponden a algunas de las múltiples concreciones de las características sustanciales del Estado social de derecho como Estado democrático, participativo y pluralista. El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal

El proceso de ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no sólo se realiza mediante la integración de la democracia participativa y la democracia directa sino, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que consisten en la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, hasta llegar a cuerpos distintos de los políticos.

RECOMENDACIONES

La administración pública debe sustentarse en el principio según el cual el buen funcionamiento depende de una buena combinación de la organización vertical con los procesos básicos obligatorios y comunes a todos los sectores estructurales, a través de los cuales se materializa el contenido funcional de la gestión pública.

Se debe establecer un marco de política para el ejercicio de las actividades de regulación, supervisión y control por parte del Estado, definiendo el esquema institucional más apropiado y sus competencias estableciendo principios que permiten racionalizar la actividad estatal en esta materia, a efectos de minimizar los costos de transacción para el Estado, los regulados, los supervisados y los controlados.

La reforma del Estado debe actuar en función de la idea de que la renovación responde a una perspectiva de Estado y no de gobierno; en que el criterio central de la transformación

es económico y no sólo administrativo; en que el proceso de renovación se entiende como un mejoramiento continuo y no como acciones puntuales y con vocación de permanencia.

De persistir la opinión generalizada de que la política es el dominio de la mentira, el incumplimiento y la corrupción, y las actitudes correlativas de apatía, delegación o abstención, la democracia colombiana mantendrá el rasgo que más la desfigura: la ausencia del pueblo en las decisiones fundamentales.

Construir la democracia, instruir en el civismo, erradicar como yerba perniciosa el apoliticismo de la inteligencia y la voluntad de los colombianos, reivindicando la política como la actividad más noble y meritoria, que sólo da paso a la escena política a los mejores servidores, que delibera como en asunto propio sobre los destinos colectivos y decide con madurez.

El contenido y alcance del derecho a constituir partidos y movimientos políticos, corresponden a algunas de las múltiples concreciones de las características sustanciales del Estado social de derecho como Estado democrático, participativo y pluralista. El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.

10. LUGAR

La presente investigación se desarrolla en el Programa de Educación Física, recreación y Deporte de la Facultad de Educación, de la Universidad Cooperativa de Colombia seccional Bucaramanga.

Se tomó como escenario la Universidad Cooperativa de Colombia – Bucaramanga y como colectivo el subsistema comunidad universitaria con sus componentes investigación y Proyección Social.

Reviso: Dr. JAIME GUTIERREZ RIBERO