

Fernando Uricoechea

# Estado y burocracia en Colombia

Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1986, 126 páginas

El Estado, como entidad dotada de un estatuto lógico e histórico propio, no ha tenido aún en nuestro medio un desarrollo investigativo adecuado y los esfuerzos para avanzar en esa dirección han sido más bien esporádicos. Existe, es cierto, una extensa bibliografía histórico-política pero en ella lo estatal ha ocupado el lugar de forzosa referencia dentro de un material donde lo económico, lo social y lo político (en términos de partidos, personajes y gobiernos) se abroga una autosuficiente capacidad explicativa. De ahí que la aparición del libro de Uricoechea sea ya remarcable dentro de la anterior perspectiva, toda vez que viene a sumarse a los todavía pocos estudios que hacen del Estado un objeto específico de análisis.

Son cuatro temas que como ensayos diferentes, pero unificados por el denominador común de la relación Estado-burocracia, integran la obra. Dos capítulos, de orden teórico, que tratan sobre los principios formales de la organización respecto del Estado y la administración pública, el primero, y sobre los servicios que las tradiciones de Marx-Weber podrían prestarle a una visión sobre la organización del Estado en América Latina, el segundo; y dos capítulos, de orden histórico, que tratan sobre la formación y expansión comparativa de los Estados burocráticos-patrimoniales en Colombia y Brasil, el siguiente, y sobre el proceso de modernización del Estado burocrático colombiano, el último.

Lo primero que se advierte en los dos capítulos iniciales es el vigor y la desinhibición conceptual con los cuales se emprenden los objetos de análisis. En el primero de ellos se nos da una clara y crítica relación entre las teorías de la organización, el Estado y la administración pública. Los esquemas de la organización —tan vinculados al auge tecnocratizante actual de la teoría de sistemas—, son denunciados como una propuesta que por su carácter universalista y formalizante tienden a desdibujar las condiciones

históricas concretas que acompañan el nacimiento y desarrollo de los aparatos administrativos. Como lo dice el autor: "en estas teorías uno encuentra flujos de decisión, flujos de actividades y tareas, flujos de comunicación pero no encuentra un flujo importante: el flujo del tiempo, el flujo de la historia" (p. 16).

A partir del rechazo de una tal fijación ahistoricista, Uricoechea subraya la necesidad de diferenciar las organizaciones pública y privada evitando así el rasero unificador que las vincula a una misma lógica de conformación y funcionamiento. Si la racionalidad privada, correspondiente a la sociedad civil, se define por criterios de adecuación técnica entre medios y fines, la racionalidad pública, correspondiente al Estado, se define por el hecho de que los criterios técnicos para la consecución de los fines están mediados por la exigencia de lo político. La administración pública está sobre-determinada políticamente, desde afuera de su dinámica organizacional interna, por la primacía de los valores colectivos que se ve precisada a promover.

Las ciencias de la administración pública deben ver, en consecuencia, que ésta se encuentra condicionada tanto por la lógica de la economía, de la eficiencia y la utilidad, como por la lógica de la política, los valores, los conflictos sociales y la lucha que las empresas públicas recogen de la sociedad civil. La política, concluye el autor, "determina los fines de la administración en tanto que la economía determina sus medios" (p. 23).

El segundo capítulo es un brillante ensayo sobre la necesidad de recuperar la pertinencia de las proposiciones de V. 'eber y Marx acerca del Estado. Sin timideces, más allá del escrupuloso maximalismo que tilda de ecléctico todo esfuerzo de aproximación entre esas dos grandes perspectivas teóricas, el autor propone un enfoque integral que tome de V. 'eber los énfasis en

los valores culturales y en las orientaciones administrativas, y de Marx, su visión histórica sobre el papel del dominio de clase en el desarrollo de la forma Estado. Una articulación que no sea sin embargo un simple agregado, mecánico y sumatorio de perspectivas, de las virtudes de uno y otro ya que no se trata de añadirle a los valores formales de V. 'eber, los intereses materiales de Marx. Según Uricoechea, quien no se limita a la sola enunciación de la propuesta sino que adelanta orientaciones metodológicas para el análisis del Estado en América Latina, la integración del esquema histórico de V. 'eber con los principios sociológicos de Marx solo puede hacerse mediante el análisis concreto, nacional, de la administración del Estado en su desarrollo patrimonial y burocrático. Es ahí en esos puntos de convergencia concreta en los cuales lo factual logra realizar las mejores virtualidades teóricas, donde el Estado empieza a mostrar una inteligibilidad propia. Porque, como lo dice lúcidamente el autor, "un esquema histórico sin principios sociológicos es como una intuición sin su concepto correspondiente y no puede, por consiguiente, generar conocimiento (...) y un principio sociológico sin una esquematización histórica se transforma en un concepto vacío y metafísico" (pp. 38 y 39).

El otro par de capítulos se ubica, como ya se dijo, dentro de un tratamiento histórico analítico. El hecho de que estos dos ensayos vayan precedidos por las propuestas teóricas ya señaladas inducen al lector a esperar de ellos una traducción, en lo histórico, de lo prefijado conceptualmente. Y ello no ocurre, por lo menos en el capítulo tercero. Que el lector extralímite sus expectativas y rebase el texto, o que el autor se haya quedado corto en su desarrollo, es algo no fácil de precisar. Lo cierto es que el ensayo, más que acogerse a las directrices de análisis defendidas en los capítulos anteriores (las determinaciones externas sobre lo interno administrativo, el pe-

so de lo material sobre lo formal, la importancia del principio sociológico, etc.), parece quedar preso de una visión evolucionista formal sobre el fenómeno administrativo. El examen comparativo sobre el desarrollo del Estado en Colombia y Brasil según la conocida expresión de "burocracia patrimonial" acuñada por V. eber, carece del piso de sustentación sociológico que Uricoechea le acreditaría tan convincentemente a Marx, unas páginas atrás. La pareja bienvenida de los dos grandes alemanes se desequilibra a favor de uno de los socios y uno no deja de preguntarse si todo ello es el resultado de una inconsistencia lógica del discurso o, más bien, de un desequilibrio en sus componentes formales y empíricos. Tal vez sea esto último. La excesiva parquedad en el aprovechamiento histórico-factual, el trazo apenas insinuado de los condicionamientos extraadministrativos en la evolución del Estado colombiano durante el siglo XIX, debilitan y parecen dejar en el aire una de las directrices básicas del autor: que "un esquema histórico sin principios sociológicos es como una intui-

ción sin su concepto correspondiente y no puede (...) generar conocimiento".

Por fortuna, el último capítulo de la obra supera positivamente lo que en el anterior era un precario equilibrio entre lo conceptual-metodológico y lo empírico. Nos encontramos frente a un ensayo muy bien facturado, de notable relevancia argumental, aspecto éste que el autor no deja pasar desapercibido al recordarnos que la historia del Estado burocrático colombiano está aún por escribirse y que su trabajo empieza a llenar algunas de esas páginas. Los aspectos del gasto público y del proceso de burocratización del Estado colombiano, son los ejes sobre los cuáles se va examinando la dinámica político-administrativa de la organización oficial. El gasto no es una simple referencia técnica sino, además, un revelador del sistema de valores que orienta las políticas estatales. Y la burocracia profesional es uno de los fundamentos del Estado moderno en cuyo proceso de evolución se advierte una larga tarea histórica que compromete no solo los pa-

trones administrativos sino también muchos de los valores y acciones sociales. Gasto público y burocracia profesional son, en fin, dos grandes procesos que integrados en una lectura tanto sociológica como histórica, alcanzan en la solvente interpretación del autor, un sugerente nivel de análisis sobre los condicionamientos internos y externos de la dinámica administrativa estatal colombiana.

El libro de Fernando Uricoechea es, en conclusión, un inteligente trabajo de problematización sobre el Estado colombiano en un aspecto, por cierto, muy descuidado en nuestro medio. La fecundidad de su esfuerzo, de sus propuestas, se verá sin duda realizada por todos aquellos que, tras la lectura de su obra, comprendan la necesidad de emprender una nueva indagación del Estado colombiano desde una perspectiva político-administrativa.

---

William Ramírez Tobón. Sociólogo, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.