

# Reflexión weberiana del maestro Darío Mesa Chica sobre Administración Pública\*

*Weberian reflection of the teacher Darío Mesa Chica on Public Administration*

Wilson Ladino Orjuela<sup>1</sup>

## Resumen

El artículo presenta el resultado de una investigación de archivo sobre la reflexión que adelantó el profesor Darío Mesa Chica, durante sus años como docente de la Universidad Nacional de Colombia, entre 1965 y 1992, sobre administración pública. La indagación encontró que en el ensayo “La vida política después de Panamá”, publicado en el Manual de Historia de Colombia, en 1978, en el que se refiere a la administración pública colombiana, es pionero en el uso de la conceptualización weberiana, en la historiografía nacional, para aprehender el fenómeno público. El profesor utiliza los tres tipos de “administración” que ofrece M. Weber en su obra póstuma “Economía y Sociedad”. En el artículo se presentan los tipos de administración: “Séquito”, “Administración burocrática patrimonial” y “Administración burocrática racional” que construye Weber en sus escritos y reflexiones. El mismo Weber emplea su conceptualización en su investigación sobre las religiones y en particular en su escrito “Confucianismo y Taoismo”, que hace parte de los “Ensayos sobre Sociología de la Religión”, publicados en 1920. Se concluyó que la conceptualización weberiana posee la fuerza analítica y la pertinencia para interpretar las “administraciones” públicas y privadas contemporáneas, de diferentes instancias o niveles, en la organización social y política. La interpretación realizada por el profesor D. Mesa se corrobora con tres investigaciones recientes sobre períodos subsiguientes de la historia colombiana del siglo XX, sobre la administración pública.

## Palabras clave

Tipología weberiana de administraciones, patrimonialismo, burocracia racional moderna, séquito carismático.

## Abstract

The article presents the result of an archival investigation on the reflection advanced by Professor Darío Mesa Chica, during his years as a professor at the National University of Colombia, between 1965 and 1992, on public administration. The inquiry found that in the essay “Political life after Panama”, published in the Colombian History Manual, in 1978, in which it refers to the Colombian public administration, it is a pioneer in the use of Weberian conceptualization, in National historiography, to apprehend the public phenomenon. The professor uses the three types of “administration” offered by M. Weber in his posthumous work “Economy and Society.” The article presents the types of administration: “Entourage”, “Patrimonial bureaucratic administration” and “Rational bureaucratic administration” that Weber builds in his writings and reflections. Weber himself uses his conceptualization in his research on religions and in particular in his writing “Confucianism and Taoism”, which is part of the “Essays on Sociology of Religion”, published in 1920. It was concluded that the Weberian conceptualization possesses the analytical force and relevance to interpret

DOI: 10.18041/2382-3240/saber.2019v14n2.5887

Fecha de recepción: 28 de enero de 2019  
Fecha de evaluación: 20 de marzo de 2019  
Fecha de aceptación: 2 de mayo de 2019



\* Este artículo es el resultado de un proyecto de investigación financiado por la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, durante las vigencias 2017-2018.

<sup>1</sup> Profesor Asociado ESAP. Territorial Siete. Doctor en Gobierno y Administración Pública, Máster en Sociología, Sociólogo. Líder del grupo de investigación Estado y Poder de la ESAP, clasificado por Colciencias. Correo electrónico: wilsladi@esap.edu.co ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4375-3841>

contemporary public and private “administrations”, of different instances or levels, in social and political organization. The interpretation made by Professor D. Mesa is corroborated with three recent investigations on subsequent periods of Colombian history of the twentieth century, on public administration.

#### Keywords

Patrimonialism, patrimonial bureaucracy, charismatic entourage.

### Introducción

Se presenta en este artículo una síntesis de la investigación sobre el pensamiento del profesor Darío Mesa Chica, quien adelantó en Colombia, en el Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, una reflexión amplia sobre procesos políticos universales, latinoamericanos y colombianos, durante su magisterio. La interpretación que realiza el profesor Darío Mesa Chica, sobre la administración pública colombiana del siglo XX, se fundamenta en la tipología weberiana y permite identificar aspectos fundamentales de la organización política nacional.

La reflexión moderna sobre la administración pública, en Colombia, ya alcanza casi 180 años. De acuerdo con los estudiosos, Florentino González es uno de los pioneros con su trabajo “Lecciones sobre Administración”, publicado en 1835, apenas a 16 años de haberse conseguido la independencia. Luego son varios los autores, en el siglo XIX, que adelantaron aproximaciones al mismo problema práctico de la administración pública colombiana. Un estudio destacado que dejó su reflexión sobre la “administración pública” fue Cerbeleón Pinzón (1813-1870) con sus “Principios sobre Administración Pública”, publicadas a mediados (1847) del siglo XIX. (Pinzón, 2016)

La reflexión en Colombia sobre Administración Pública, como era esperable, estuvo muy próxima a los debates sobre la organización general del Estado. Desde comienzo de la nueva República, probablemente por la influencia del modelo de Estado norteamericano, se empezó a plantear un debate sobre la forma más conveniente para el nuevo Estado que deberían tener

las antiguas colonias administradas, por la Corona española, mediante la figura de Virreinos y Capitanías. Así, el debate sobre Centralismo vs Federalismo fue muy intenso a tal punto que a partir de 1863 y hasta 1885 hubo una etapa Federal en el Estado colombiano.

A lo largo del siglo XX también se darán permanentes discusiones sobre la organización de la administración, en la mayor de las veces, de acuerdo con los parámetros o nociones y modelos propuestos por los pensadores franceses. (Saavedra, 2014)

El profesor Darío Mesa, licenciado en Ciencias Sociales de la Escuela Normal Superior de Bogotá, historiador y sociólogo, introdujo en Colombia, en los años 60's, el estudio de la obra del teórico alemán Max Weber. (Sembergman, 2018)

La Universidad colombiana en el área de las Ciencias Sociales se empezó a acercar a los pensadores alemanes luego de la llegada de académicos exiliados de Alemania, Austria, España, al país, con motivo de las dos guerras mundiales. Varios de ellos se vincularon, en primer lugar, con la Universidad Nacional de Colombia y con la Escuela Normal Superior, desde su reestructuración, en 1936, bajo el gobierno del Alfonso López Pumarejo (1934-1938). (Jaramillo Jiménez, 2017)

El profesor Darío Mesa viajó a Leipzig, Alemania Oriental, entre octubre de 1962 y enero de 1964, y participó como profesor invitado a dar clases sobre América Latina. Pero este viaje le permitió adentrarse en la cultura teórica alemana, como lo evidenciarán después sus cursos y seminarios sobre el pensamiento hege-

liano, marxista, weberiano, de von Clausewitz, von Haushofer y de escritores alemanes como Goethe y Novalis, para sólo citar dos de ellos. (Sembergman, 2018)

A su regreso y su posterior vinculación a la Universidad Nacional de Colombia en enero de 1965, empezó una intensa tarea pedagógica de estudio de los pensadores alemanes. Uno de los primeros fue Max Weber. De acuerdo con antiguos estudiantes del departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, algunos de los cuales terminaron de colegas en la misma Universidad y compartieron casi treinta años con el maestro, el estudio de Weber se ofrecía teniendo como base los textos del autor traducidos al español por el Fondo de Cultura Económica desde los años 40's y otras obras traducidas al francés, como el muy conocido "Ética protestante y el espíritu del capitalismo". (Sembergman, 2018)

Los conceptos básicos presentados en la obra "Economía y Sociedad" eran objeto de estudio en "Weber I" y "Weber 2" como se empezó a denominar uno de los cursos en el programa de Sociología de la Universidad Nacional en 1965. El profesor Mesa leía directamente en el alemán la obra del pensador y les pedía a los estudiantes que se dedicaran a identificar los principales problemas gnoseológicos, epistemológicos que se planteaban en sus reflexiones. (Grupo Estado y Poder, 2018)

Otra de las temáticas que eran objeto del curso de "Weber 2", eran los problemas de método para lo cual se utilizaban los artículos publicados y que se conocieron en el mundo hispánico como "Ensayos de metodología sociológica". También los conceptos de la llamada "Sociología de la dominación" publicados como parte de "Economía y Sociedad" en el cuarto capítulo eran objeto de reflexión en el curso orientado por el profesor. (Sembergman, 2018)

Varios de sus estudiantes y colegas posteriores se dedicaron en su trabajo profesional al

estudio detenido de M. Weber y produjeron investigaciones en las que se hacía uso de dichos conceptos teóricos. (Sembergman, 2018)

El profesor D. Mesa se encarga de interpretar la administración pública colombiana del Siglo XIX y los primeros años del siglo XX en un ensayo publicado en 1978 bajo el título "La vida política después de Panamá". (Mesa, 1984)

Es pertinente, entonces, hacer una aproximación a la reflexión que desarrolló el profesor D. Mesa en relación con la administración pública colombiana, y establecer si se esboza un "programa de investigación" de largo aliento, que no se ha empezado.

### Estado del Arte

La administración pública colombiana ha sido objeto de análisis desde diversas perspectivas. En los últimos años se impuso una lectura orientada por la Nueva Gestión Pública, que enfatiza en conceptos y problemas prácticos como "eficacia", "eficiencia", "cliente", "Resultados", "medios", etc. (Saavedra, 2014),

El análisis de la administración a partir de la tipología weberiana y en particular, con el concepto de "Administración Patrimonial", fue dejado de lado por la academia colombiana y latinoamericana. En una búsqueda de bases de datos se pudo detectar que hubo un énfasis en el problema del "clientelismo" y de la "cooptación" de la administración por parte de actores privados ilegales. (Zabludovsky Kuper, 1993), (Gutiérrez Sanín, 2017)

En Brasil tuvo un gran reconocimiento la obra de Raymundo Faoro "Os donos do poder", publicada en 1957. (Faoro, 1957) Allí se retoman los conceptos weberianos de administración patrimonial y se caracteriza a la administración brasileña como una "administración patrimonial". (Fukuyama, Los orígenes del orden político, 2016), (Fukuyama, Orden y decadencia de la política, 2016)

## Objetivos

Analizar la interpretación sobre la administración pública colombiana en el ensayo “La vida política después de Panamá”, publicado por el profesor Darío Mesa en 1978 e identificar la relación con la conceptualización weberiana.

### Objetivos específicos

- Identificar la interpretación sobre la administración pública colombiana que realiza el profesor Darío Mesa en su ensayo publicado en 1978
- Mostrar la conceptualización weberiana sobre “administración” y los “tipos de administración pública”: séquito, patrimonial, burocrática.
- Presentar varios trabajos de investigación que evidencian la pertinencia de los conceptos y el programa de investigación señalado por el profesor D. Mesa.

## Metodología

La investigación tuvo varios momentos:

Una vez identificado el ensayo del profesor Mesa en el que adelanta su interpretación sobre la administración pública colombiana, se buscó en la obra de M. Weber, en particular, en “Economía y Sociedad”. Se estableció la tipología de administraciones que presenta Weber y se muestra la aplicación que hizo en sus ensayos de “Sociología de la religión” publicados en 1920, antes de su muerte. (Weber, Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada), 2014) (Weber, Ensayos sobre sociología de la religión, I, 1992)

La conceptualización de Max Weber, como se ha indicado, se desarrolla en la conocida obra póstuma “Economía y Sociedad”, traducida al español por primera vez y publicada por el Fondo de Cultura Económica en 1944, bajo la dirección de José Medina Echavarría. Se ha utilizado la nueva traducción y edición revisa-

da, comentada y anotada, bajo la dirección de Francisco Gil Villegas. (Weber, Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada), 2014). También se consultó el texto de Weber “Ensayos sobre sociología de la religión, I” el cual es una aplicación de la conceptualización a la sociedad y cultura china. (Weber, Ensayos sobre sociología de la religión, I, 1992). Se ha retomado la investigación de la profesora Gina Zabłudovsky “Patrimonialismo y Modernización”. (Zabłudovsky Kuper, 1993)

Se realizó un análisis de contenido sobre el ensayo “La vida política después de Panamá” del profesor Darío Mesa, publicado en el tomo III del Manual de Historia de Colombia.

También se consultaron cuatro investigaciones recientes sobre el mérito y sobre administración pública colombiana del siglo XX, con diferentes orientaciones teóricas, que muestran la validez de la conceptualización weberiana para estudiar este aspecto de la vida social colombiana desde el siglo XIX. (Jiménez & Alvarez, 2012), (Saavedra, 2014), (Ladino O, 2017)

### La conceptualización weberiana

Para comprender la interpretación de la administración pública colombiana de principios de siglo XX que hace el profesor D. Mesa, a continuación, se presentan los “tipos de administración” que construye M. Weber con sus rasgos representativos. Se empieza esta aproximación recordando la definición que ofrece Weber sobre “administración” y su conexión con “dominación”:

En el apartado “ss2. Dominación y Administración. Naturaleza y Límites de la administración democrática” de la “Sociología de la Dominación” Weber define que:

“La “dominación” nos interesa aquí ante todo en cuanto está relacionada con la “administración”. **Toda dominación se manifiesta y funciona en forma de**

**administración.** Toda administración necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño se deben siempre colocar en manos de alguien poderes imperativos. El poder de mando puede tener una modesta apariencia y el jefe puede considerarse como un “servidor” de los dominados.” (negrilla extra) (pág. 1078)

Ahora bien, la teoría política y las investigaciones sobre historia del poder, han identificado diferentes “tipos de dominación” que conllevan diferentes “formas de administración” consecuentes con ellas. Debido a que toda dominación social tiende a ser “inestable”, en las pequeñas asociaciones donde hay poca diferenciación, quienes ejercen el “dominio” pueden ser cambiantes. Cuando se produce diferenciación económica o de otra índole se puede facilitar que unos miembros ejerzan ese dominio. Los más viejos, los jóvenes con capacidad para la guerra, etc.

“La estructura de una forma de dominación recibe su carácter sociológico ante todo del modo característico en que se efectúa la relación entre señor o señores el aparato de mando, y entre ambos y los dominados, así como de los principios específicos de la “organización”, es decir, de la distribución de los poderes de mando. [...] Sin embargo, para los fines limitados que aquí perseguimos, nos remontamos a los tipos fundamentales de dominación que se revelan cuando nos formulamos la siguiente pregunta: ¿en qué últimos principios puede apoyarse la “validez” del dominio, es decir la exigencia de una obediencia por parte de los “funcionarios” frente al señor y por parte de los dominados frente a ambos? (pág. 1083)

Aquí aparece, en la reflexión de Weber, el problema de la “legitimidad”, la cual no es un asunto simplemente de carácter “teórico o filo-

sófico”, dice, sino que da origen a diferencias reales entre las distintas estructuras empíricas de las formas de dominación, se debe a otro hecho general inherente a toda forma de dominación e inclusive a toda probabilidad en la vida: la autojustificación. (pág. 1084)

“La subsistencia de toda “dominación” en el sentido técnico que damos aquí a este vocablo, se manifiesta del modo más preciso mediante la justificación que apela a principios de legitimidad.” Y destaca tres principios: legal, tradicional y carismático. En seguida nos da precisiones respecto de estos principios:

“A ello, (dice Weber), corresponden los tipos puros de la estructura de la dominación. Mediante su combinación, mezcla y transformación tienen lugar las formas que se encuentran en la realidad histórica. La relación asociativa de un actuar en comunidad dentro de una forma de dominación encuentra en la “burocracia” su tipo específico. El actuar en comunidad fundado en la vinculación a la autoridad tradicional se haya típicamente representado en el “patriarcalismo”. La forma “carismática” de dominación se apoya en la autoridad, no fundada en la razón, ni en la tradición, de personalidades concretas.” (págs.1084-1085)

Se ha realizado esta digresión citando a Weber, pues el profesor Darío Mesa fue el introductor de este estudioso, fundador de la Sociología en Alemania a comienzos del siglo XX, en el departamento de Sociología de la Universidad Nacional, sede Bogotá, a mediados de los años 60’s.

Y, de acuerdo con las entrevistas que se han adelantado, en desarrollo de esta investigación, el profesor Darío Mesa conocía en su idioma original los textos de Max Weber y “Economía y Sociedad”. Este era uno de los escritos básicos utilizados en los cursos que ofreció por casi diez años. Los tipos ideales, y la “sociología de

la dominación” era uno de los asuntos sobre los que el profesor Mesa concentraba la atención de los estudiantes de Sociología. Le interesaba mostrar la conformación de los Estado Nacional y su relación con el Capitalismo Moderno. (Grupo Estado y Poder, 2018)

En consecuencia, para el profesor Mesa no era extraña esta afirmación de Weber sobre la Administración: **“Toda dominación se manifiesta y funciona en forma de administración”**. Si esto era así, en la estructura dominante en el mundo moderno, el Estado Nacional, la administración pública y la burocracia en particular, van a ser uno de sus “motivos” de interés. En el caso del Estado colombiano, durante los siglos XIX y XX, su atención se centrará sobre los rasgos más sobresalientes de dicha “administración pública”.

Es probable que el profesor Mesa no haya tenido conocimiento directo del escrito de Cerbeleón (Pinzón, 2016), de 1847 sobre “Administración Pública”, hasta ahora se ha encontrado en sus escritos, pero conocía el “18 Brumario de Luis Bonaparte” muy bien y había leído que Luis Bonaparte había utilizado el nombramiento de cerca de 500 mil funcionarios para ejercer control sobre el Gobierno francés en 1852, y fundado en Max Weber, había podido percibir en la novela del siglo XIX colombiano, comenzando por “Manuela”, de Eugenio Díaz, “La Miseria en Bogotá” de Samper, entre otras que citaba casi de memoria y decenas de escritos de los liberales y conservadores, en los que se mostraba que no había “carrera administrativa” en la organización nacional o territorial del Estado, que no estaba esbozado, aún, el principio del “mérito”.

Es decir, que el funcionariado, su nombramiento, permanencia y retiro dependían de sus vínculos con los “Señores” que orientaban la “política” colombiana, durante la primera mitad del siglo XIX, los miembros de las “fuerzas independentistas” y luego sus herederos. Las relaciones entre los habitantes y sus dirigentes eran

“transparentes”, no se veían afectadas, dice, por un funcionariado, en parte, por su número mínimo, en parte por su condición “prebendaria”.

Esto le permitirá, al profesor Mesa decir, en un texto publicado en 1978, sobre “La vida política después de Panamá”, referido al período entre 1900 y 1920, que la administración pública colombiana era predominantemente, “patrimonial”, “prebendaria” y no penetrada por elementos de “burocracia racional moderna”.

En efecto, los estudios realizados por Jiménez y Álvarez, Martínez y Molina, en los últimos años, dejarán evidencias contundentes de que, a pesar de haberse dejado enunciado el principio del mérito en 1885, en una Ley de la época, nunca se pudo poner en práctica. El acuerdo denominado “Frente Nacional”, validado por el Plebiscito de 1958, establecerá la distribución paritaria y milimétrica de los cargos del Estado (en todos los poderes públicos), entre los miembros de los partidos Liberal y Conservador, con lo que se elevó a canon constitucional el “clientelismo” en el ejercicio de la política que venía desde comienzos del siglo XIX, con la independencia de España.

El trabajo reciente del profesor Fukuyama sobre “Los Orígenes del Orden Político” (Fukuyama, Los orígenes del orden político, 2016) y la “Decadencia del Orden Político” (Fukuyama, Orden y decadencia de la política, 2016), muestran cómo el “patrimonialismo cruzó el Atlántico”, desde Europa hasta América, por la organización española de la administración de sus colonias, durante 270 años. Y también es cierto, como lo evidencia esta investigación de Fukuyama, que la carrera administrativa, en Occidente, empezó a ser preocupación de algunos regímenes, entre los que destaca Prusia, Inglaterra, Estados Unidos, y Francia, en estos últimos a finales del siglo XIX.

En una investigación precedente sobre “Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial” (Ladino O, 2017) se ha realizado

una indagación sobre los tipos de dominación y administración presentados por Weber, así:

**a) Administración carismática:**

El “cuadro administrativo”, de una dominación carismática, denominado “séquito”, según Weber, presenta los siguientes rasgos:

- a) es de inspiración carismática;
- b) no tiene jurisdicción
- c) no tiene competencias;
- d) no presenta apropiación de los poderes del cargo por “privilegio”;
- e) se limita al carisma de líder;
- f) el “miembro” no recibe sueldo, ni prebendas;
- h) no cuenta con reglamento escrito;
- i) no tiene preceptos jurídicos;
- g) no cuenta con magistratura, sus miembros son misioneros comisionados carismáticamente con una misión
- j) no tiene aplicación del derecho;
- k) no se basa en “precedentes” o “tradiciones”;
- l) en general se opone a la dominación racional y a la tradicional;
- m) es “subversiva” y “revolucionaria”;
- n) se rige por su corroboración carismática  
(Ladino O, 2017)

Como se puede ver en cada uno de los ítems relacionados, el fundamento de la administración “carismática”, es el “carisma” del líder alrededor del cual se reúne un “séquito”.

El “cuadro administrativo” de esta estructura de dominación es el “séquito”. Si se piensa en organizaciones que se puedan “analizar” o “interpretar” bajo este tipo ideal, en el presente, es fácil señalar que allí están las llamadas “bandas” que por lo general son “ilegales” pero que no necesariamente deben serlo: el “clan del golfo”, las “bacrim”, la “oficina de Envigado”, “los zetas”, y cientos de pequeños grupos que surgen en cualquier lugar del territorio en Colombia y América Latina.

Todos estos grupos tiene como origen un

líder “carismático” que presenta, para su “séquito” un carisma especial, un “don”, una capacidad extraordinaria, y en consecuencia, se lo sigue. Éste líder, como es de esperar, corrobora su “carisma” todos los días con determinadas hazañas o logros, frente a las autoridades legales de los Estados nacionales.

En parte la dificultad para enfrentarlos, por parte de las entidades de cualquier Estado nacional, se debe a su “invisibilidad”, a su “inestabilidad”, a la ausencia o dificultad para detectar “rastros”. Si contabilidad, sin personal fácilmente identificable, las autoridades no pueden “detectarlos” con facilidad.

Pero también muchas pequeñas organizaciones que se construyen en los barrios de las ciudades latinoamericanas y colombianas, surgen alrededor de líderes carismáticos y sus séquitos se atienen a los mismos parámetros enunciados.

En el caso de las comunidades indígenas (precolombinas) y organizaciones afro que se asientan en el territorio de Colombia y el mundo americano, se observan también formas carismáticas de dominación. El chamán o los más ancianos de la tribu o de las familias son quienes ejercen el liderazgo en la vida diaria. Los miembros que acompañan la tarea de dirección se constituyen en un “séquito” que colabora en la “administración” de la vida cotidiana.

**b) Administración patrimonial**

El “cuadro administrativo” de las dominaciones tradicionales, la “administración patrimonial” dice Weber, presenta ciertos rasgos, si se la compara con la “burocracia racional”; entre ellos, señala:

- a) Carece de “competencia” fija según reglas objetivas;
- b) no cuenta con jerarquía racional fija;
- c) no presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado;

---

d) carece de formación profesional (especialización);

---

e) no tiene sueldo fijo (el cual a menudo) pagado en dinero

---

(Ladino O, 2017)

Como se observa hay varios “rasgos” que permiten la distinción de la administración “tradicional” (entre las cuales se identifica la “patrimonial”) de la administración burocrática racional: no tiene competencia según reglas objetivas es “poder hacer cualquier cosa”, como se dice en lenguaje coloquial. Al no contar con jerarquía racional fija, hay indefiniciones en relación con el lugar que se ocupa en el interior de la organización. No hay nombramiento regulado por libre contrato ni ascenso también regulado. Se puede estar con una determinada asignación de tareas las cuales también pueden cambiar. No hay garantías de ascensos o mejoras en los “cargos” los cuales no existen propiamente.

Los miembros de la administración tradicional carecen, también, de “formación profesional”, es decir que no son especialistas y, por consiguiente, esta administración presenta grandes inconvenientes con los “resultados” que le produce a la dominación “estamental”.

Al integrante o colaborador o “servidor” de la administración tradicional tampoco le está garantizado un “sueldo” o “salario” regular. En consecuencia, debe buscar sus propios medios de subsistencia. Los beneficios que obtiene son “prebendas” o favores que le otorgan un líder dominante, que puede ser un Príncipe, Monarca o Jefe Militar.

La administración pública colombiana podría ser estudiada a partir de la conceptualización de “administración patrimonial” debido a los fenómenos de “apropiación” de las estructuras que no se han superado a pesar de procesos de consolidación de un Estado constitucional moderno. La persistencia del “privilegio” que se reseña en los medios de comunicación con la expresión “usted no sabe quién soy yo” puede

ser mejor comprendido si se adelanta una interpretación con la conceptualización señalada.

Es el mismo Weber quien, al analizar los “fundamentos de la sociedad china” y de su curso histórico distinto al Occidental, en su ensayo “Confucianismo y Taoísmo” de los “Ensayos de Sociología Comparada de la Religión”, va a mostrar los rasgos de una de las formas de “administración tradicional”: la “administración patrimonial”. (Weber, Ensayos sobre sociología de la religión, I, 1992)

### c) Administración burocrática racional

Este tipo de organización compuesta por funcionarios individuales, según Weber, presenta las siguientes características que la hacen singular y especial:

---

a) está compuesta por hombres personalmente libres;

---

b) tiene jerarquía administrativa rigurosa;

---

c) cuenta con competencia rigurosamente fijada;

---

d) se basa en un contrato de libre selección;

---

e) requiere calificación profesional para su nombramiento;

---

f) la retribución es en dinero (salario);

---

g) los funcionarios ejercen el cargo como única profesión (tiempo completo);

---

h) quienes ingresan tienen ante sí una carrera (para toda la vida);

---

i) se da una completa separación de los medios y no hay apropiación del cargo por parte de los funcionarios;

---

j) los funcionarios están sometidos a una disciplina y vigilancia administrativa.

---

(Ladino O, 2017)

La administración “burocrática racional”, con estos rasgos identificada, surge de un largo proceso para empezar a implantarse en Inglaterra, Francia, Prusia, y otras organizaciones Estatales modernas. Weber analiza los rasgos de la moderna burocracia desarrollada por Napoleón en Francia desde comienzos del siglo XIX. Con la Revolución Francesa y el surgimiento de la República, se requería de un aparato para administrar la vida de los franceses, aparato que



no era ya propiedad del Monarca, el cual había sido depuesto y decapitado. Había un nuevo pacto social.

Una organización compuesta, entonces, por hombres libres, que ingresaban luego de un proceso de selección, y que requerían de calificación o entrenamiento para el desempeño de sus funciones, en un cargo que se encontraba dentro de una jerarquía y tenía definidas las competencias. Los funcionarios tenían ante sí un “trabajo para toda la vida”, contaba con una remuneración y un horario para su desempeño. Ninguno era propietario de los medios con los que laboraba, sino que estos son de propiedad “pública”.

Esta organización es la más adecuada al Estado constitucional moderno que paulatinamente irá “formalizando” detalles de la vida hasta alcanzar los niveles que se observan en el mundo contemporáneo.

En un mundo capitalista racional moderno, en el que se demandan acciones “esperables” y controlables, la burocracia racional es la organización más adecuada. Una vez implantado el cálculo y la “matematización” de la vida, la productividad del trabajo depende de regularidades que sólo la burocracia racional moderna es capaz de ofrecer.

## Resultados y Discusión.

### El tránsito de “administración patrimonial” a una “burocracia racional” en el Estado colombiano: La interpretación weberiana de D. Mesa para comienzos del siglo XX

En el presente escrito se explora uno de los textos del profesor D. Mesa en los que se presenta con mayor precisión la conceptualización weberiana sobre administración pública publicado bajo el título “La vida política después de Panamá”. (Mesa, 1984)

Como se verá en seguida, el profesor D. Mesa se aproxima a la administración pública

estatal colombiana de comienzos del siglo empleando la conceptualización weberiana que se ha presentado más arriba y la identifica como una administración “premoderna” propia de una “dominación tradicional” y más precisamente “patrimonial”, la cual tiene las características que el mismo Weber ha mostrado para esta organización que sirvió durante siglos para el control de reinos, monarquías y hasta el Imperio Chino, llegado el siglo XIX.

A continuación, se hace una relación de las afirmaciones que se encuentran en el texto y en particular el uso de los conceptos weberianos. Es necesario señalar que esta administración patrimonial ya no está adscrita a un señorío territorial o a una monarquía hereditaria, sino a la república constitucional colombiana, iniciada desde 1819, con la primera Constitución aprobada por los delegatarios en Angostura, Venezuela.

El profesor D. Mesa señala que un grupo de dirigentes eran incapaces de leer las nuevas realidades que deberían afrontar en el nuevo período luego de salida la República de la Guerra de los mil días:

“Los documentos revelan una ineptitud de la parte colombiana, que no deriva de la proclividad a la traición por parte de algunos jefes ni de la frialdad y el desdén atribuidos a Marroquín. Un conocimiento sólo aproximado de la política y la economía internacionales los hacía confiar, casi hasta la última hora, en la Compañía Francesa del Canal unas veces y, otras, en el respeto al derecho, en la buena fe supuesta y otras ilusiones; la ignorancia de las condiciones imprescindibles del Estado moderno –la técnica incorporada a la industria, la agricultura transformada sobre esa base y orgánicamente vinculada a ella, la ciencia matematizada, la defensa atenta a los avances técnicos y a la determinaciones geográficas- los llevaba a manejar los asuntos nacionales como los de un **señorío precapitalista**, la hacienda del señor Marroquín, por ejemplo, “Yerbabuena”, donde las relaciones entre la gente eran transparentes

y **sin mediaciones burocráticas** [...]” (negrilla extra) (88) (Mesa, 1984)

En primer lugar la expresión “señorío pre-capitalista” retoma la conceptualización de los principales pensadores sociales y económicos del siglo XIX, entre ellos Weber, que señalan una muy larga etapa de milenios en la que se vivió el “precapitalismo” o capitalismo antiguo, caracterizado por la acumulación de riqueza como producto del saqueo, de las guerras, invasiones, de las empresas aventureras o capitalismo político, producto de los favores de los señores a determinados favorecidos de sus entornos principescos.

El capitalismo moderno, será, por oposición a aquel, el producto de una “empresa continuada racional” que demandará la paz y la organización de dominaciones pacíficas, como el Estado moderno, luego de la guerra de los Treinta años y especialmente de la paz de Westfalia en 1647.

Al referirse a la mayoría de los dirigentes de comienzos del siglo XX en Colombia el profesor D. Mesa señalará como rasgo determinante una “administración prebendaria”, conceptualización dada por Weber, para referirse a las formas administrativas de los Estados feudales y de los Estados Territoriales precedentes al Estado moderno. Los Príncipes o Monarcas otorgaban favores o “prebendas” que en algunos casos se convertían en “propiedad” de los otorgados o favorecidos. Las más de las veces los príncipes controlaban que estas prebendas se heredaran para evitar que se “feudalizara” la administración de sus reinos.

“Una “contemplación más bien estática”: el ánimo de los dirigentes era ése, al menos en cuanto a la contemplación de los problemas fundamentales, cuyos términos no comprendían y quizá no podían comprender en su lógica moderna. Las otras cuestiones, en cambio, los acomodados al poder real, las **prebendas**, ante todo, tenían en ellos a expertos. Los que tenían visión

más vasta y compleja de la situación -Caro, Reyes, Uribe, Pérez Triana- se hallaban excluidos de esa **administración prebendaria** y adecuada, hasta ese momento, a la condición pastoril del país.” (negrilla extra) (Mesa, 1984)

De acuerdo D. Mesa, el precapitalismo o capitalismo político, será lo característico de la economía en la sociedad colombiana del siglo XIX. Sólo hasta entrado el segundo decenio del siglo XX se empezarán a ver los rasgos de un capitalismo moderno con la conformación de 135 empresas industriales que aparecieron en el Censo de 1911.

Según Weber, las formas de administración precedentes a la “administración burocrática racional” eran, o indiferentes, o contrarias, al desarrollo del capitalismo. Lo estudiará detalladamente en uno de sus ensayos de “Sociología de la religión”, particularmente, sobre el “confucianismo y taoísmo” en la China milenaria. La administración “prebendaria” es casi sinónimo de “patrimonial” y le impondrá limitaciones al desarrollo de la “empresa económica racional calculada”.

El profesor D. Mesa, señalará uno de los principales rasgos que distinguen a la administración pública moderna o “administración burocrática racional”: el cálculo, la regularidad de los procedimientos, la determinación precisa de funciones, etc., por ello señala:

“El cálculo de los negocios **no había pasado** todavía cabalmente de las casas comerciales a la **administración pública, ni el empleado idóneo y de carrera se encargaba del rodaje técnico de los ministerios**. Ello podría explicar parcialmente el que al señor Tomás Herrán no le contestaran sus notas diplomáticas los tenedores de prebendas en el ministerio, sin hábito de horarios, ni de plazos, ni de urgencias” (negrilla extra) (89) (Mesa, 1984)

En la administración pública colombiana de comienzos del siglo XX se carecía de “em-

pleados idóneos”, es decir, calificados y entrenados para desempeñar específicas funciones en las entidades existentes en la organización estatal colombiana. Sin una cultura de “trabajo disciplinado”, y por consiguiente “sin hábito de horarios, ni de plazos, ni de urgencias”, la operación cotidiana de las entidades estatales, no lograban, ni estaban preocupadas por “ejecutar políticas públicas” como se podría decir en un lenguaje contemporáneo.

En esta cita se advierte un asunto de primer orden para diferenciar la administración tradicional o el comienzo de la construcción de la administración “burocrática racional”: los concursos públicos para la posesión de los funcionarios en los cargos.

Al carecer de los procesos de selección y de estabilidad, el funcionariado o los empleados terminaban siendo “siervos” de los señores que les conseguían los nombramientos por los gobernantes de turno. Aquí se puede ver una clave de por qué, a pesar de haberse expedido una Ley desde finales del siglo XIX que ordenaba los concursos para la selección y nombramiento de los funcionarios de la administración, nunca se puso en práctica en la totalidad de la organización estatal colombiana. Los señores y caudillo regionales requerían de aquellas “cuotas” para mantenerse en el escenario político local:

“Era el terreno de los **caudillos** de las guerras civiles y de **los caciques** lugareños [...] Y, sobre todo, allí persistían como vínculos políticos, religiosos, culturales, económicos de la gente del lugar con el aparato central del Estado [...] Los caudillos y caciques fueron aquí, por eso, una necesidad social y la expresión política de las circunstancias materiales y estatales del país.” (negrilla extra) (90) (Mesa, 1984)

De acuerdo con el profesor D. Mesa, hay un problema central que se plantea a los dirigentes del primer decenio del siglo XX en Colombia, y este era el de sentar las bases de Estado moderno capaz de facilitar que se asentara y de-

sarrollara el capitalismo moderno, con las dos clases sociales que surgen en este proceso: el capitalista industrial y el proletariado:

“Para Pérez Triana no se trataba de constituciones avanzadas o no sino de construir las bases materiales del Estado” (92) (Mesa, 1984)

Por lo anterior, de acuerdo con lo señalado por los principales teóricos sociales sólo un Estado constitucional moderno:

“Se trata, más que de modernizar, de **construir un Estado nacional moderno** sobre las ruinas del **Estado territorial anterior**, con su poder disperso en los señoríos regionales, con su técnica y su cultura espiritual retrasadas en un siglo” (negrilla extra) (93) (Mesa, 1984)

Pero el paso de una sociedad premoderna (precapitalista), con una administración pública prebendaria y patrimonial, a una sociedad moderna (capitalista) con una administración burocrática racional, no se daría tan fácilmente, sino que sería el producto de una intensa lucha entre sectores que representaban a esa “sociedad precedente” y la “nueva sociedad”. El profesor D. Mesa interpreta el discurso del presidente Reyes sobre “menos política y más administración”, como “pura política”, y de la necesaria para imponer un proceso de descentralización necesario en estos años:

“Ahora correspondía consolidar la unidad del Estado expresada en la fórmula “centralización política” y “descentralización administrativa” que habría de fortalecer a las provincias.” (93) (Mesa, 1984)

En el segundo apartado del ensayo, el profesor D. Mesa mostrará ciertas preocupaciones en los discursos que lo llevan a considerar que se están dando las bases de un Estado moderno, con las transformaciones en la “administración pública” que se requerían:

“II Reyes y los comienzos del Estado moderno” (96) (Mesa, 1984)

“Ahora se trataba de la inversión segura y de la previsión exacta, de la cuantificación y la medida del trabajo en las oficinas y en el campo, en las fábricas y en la **administración pública**” (negrilla extra) (100) (Mesa, 1984)

La administración tenía la tarea de cobrar los impuestos, pero también de construir las carreteras, los ferrocarriles, la electrificación urbana y rural, los acueductos, los alcantarillados, los colegios, los hospitales, etc., para mejorar las condiciones de vida de la población colombiana, que por esos años alcanzaba los cinco millones de personas.

Weber ha señalado que un elemento característico de Occidente es el paulatino “proceso de racionalización” de la vida de los habitantes en todos los ámbitos posibles: la empresa, la educación, la producción de ciencia, la arquitectura, la administración pública, el desempeño de los funcionarios, etc.

Siguiendo este principio el profesor D. Mesa señala que la “calculabilidad” se va introduciendo en la vida social y en la organización estatal colombiana de comienzos del siglo XX:

“La razón, es decir, ante todo la calculabilidad, va introduciéndose por los planos del aparato estatal rudimentario y fundamenta las empresas nuevas, igualmente endebles pero asidas ya a esa racionalidad que les asegura el predominio. Se persigue adaptar las dependencias oficiales al ritmo nuevo, lo que equivalía por lo menos a empezar a **convertirlas en oficinas modernas, con funcionarios expertos y no solamente prebendados**, cambios que los industriales pretenden connaturalizar allí donde predominan.” (negrilla extra) (100) (Mesa, 1984)

En consecuencia, se advierte cómo las dependencias oficiales se “empezaron a adaptar” a

las nuevas condiciones de la naciente sociedad industrial moderna en Colombia.

“Tratando de sobrepasar la lentitud o las trabas de esa **administración de recomendados**, con sus cargos tenidos como **prebendas**, Reyes solicitaba autorizaciones del Congreso para alterar este aspecto y, además, contratar la construcción de ferrocarriles, nacionalizar las rentas de degüello, elevar las tarifas relativas al tabaco, convertir el Banco Central en instituto de emisión.” (negrilla extra) (100) (Mesa, 1984)

El profesor D. Mesa, continuando con su tesis central en este ensayo, enfatiza sobre los rasgos de la lucha que se dio en aquellos años, entre los “personeros de la nueva sociedad” como él los denomina, y los voceros de la sociedad “prebendaria” y precapitalista o pastoril, como decían los teóricos franceses del desarrollo rural de comienzos del siglo XX, a quienes el profesor conocía muy bien y citaba en los años 60’s.

El Gobierno del Presidente Reyes se interpreta, de acuerdo con los conceptos weberianos y marxistas, como la expresión de las nuevas fuerzas en la sociedad que empezaban a emerger:

Reformas de la Asamblea Constituyente de 1905 “[...] representación de las minorías en las corporaciones públicas, procedimientos para reformar la Constitución, supresión del Consejo de Estado) [...] se destacaban por parte de la resistencia, los que afectaban intereses regionales o estamentales. Buena táctica de oposición pragmática; pero ¿deberían las regiones seguir construyendo sus ferrocarriles coloniales?, ¿no era la representación de las minorías un derecho característico de los Estados modernos avanzados?, ¿no era la **magistratura prebenda de partido**?” (negrilla extra) (103) (Mesa, 1984)

El Estado constitucional que venía del siglo XIX se acomodaba a las características de una sociedad precapitalista y por ello no es extraño que los “prebendados” de la administración

patrimonial, se encuentren incrustados en los diferentes poderes públicos, por ello, el Consejo de Estado se comportará como un “grupo de presión”:

“Y el Consejo de Estado, ¿era cosa distinta de un grupo de presión y conspiración **de prebendados**? Las rentas departamentales, encima, se recaudaban mal o se subastaban, y sus registros eran, por lo común –no podían ser de otra manera entonces- confusos: ¿No era aconsejable someterlas a calculabilidad y a control, desde el centro, que pretendía gobernar a base de cálculo? Y la división territorial, luego, se estimaba urgente para adecuar la división política del país a los propósitos administrativos y, de paso, privar a los caudillos, en lo posible, de sus bases regionales, por donde se anulaban sus tendencias separatistas, propaladas amenazadoramente en la atmósfera de desmoralización y de volatilización del Estado que siguió a la segregación de Panamá.” (negrilla extra) (105) (Mesa, 1984)

Se podría decir que la misma vida social precapitalista y sin clases sociales modernas no demandaban “eficacia” y “eficiencia” de la acción administrativa pública. Las instituciones del Estado en todos los poderes públicos y en todos los niveles (nacional y territorial) se veían como un “botín” para ser usado en favor que quienes ganaban las contiendas electorales.

Esta compleja realidad fue la que hizo que el Presidente Reyes quedara atrapado por los intereses prebendarios de sus seguidores más cercanos, quienes aprovecharon los privilegios del poder (capitalismo de Estado) para hacerse a rentas, contratos y negocios públicos.

“Se prorrogó el período de la Asamblea, en efecto, hasta 1910; se suprimieron las asambleas departamentales para ser sustituidas por consejos administrativos; se establecieron normas para los concejos y para el funcionamiento del Congreso aplazado; y se indicaron, para colmo, las reglas de la sucesión presidencial:

era la dinastía, se dijo. La Asamblea, en todo momento dócil al gobierno, exageraba. La oposición, aprovechando la atmósfera mefítica consustancial al nacimiento de esta sociedad nueva –**peculados, prebendas, favores, negociados, connivencias**- acentuó su actividad en el plano de la defensa de los derechos políticos e individuales y en el de la denuncia de la inmoralidad.” (negrilla extra) (105) (Mesa, 1984)

Por todo lo anterior, dice el profesor D. Mesa:

“Los esfuerzos por conformar un cuerpo de funcionarios calificados, por ejemplo, en el ramo consular, en el hacendístico, en la estadística, etc., no daban motivo sino a censuras, rumores y malevolencias por parte de una prensa de panfleto y doctrina que arraigaba en todos los grupos. La creación de un ejército nacional de niveles técnicos adecuados o la protección a la actividad industrial eran probablemente temas insulsos para la mayor parte de jefes de la oposición [...]” (106) (Mesa, 1984)

De acuerdo con Weber, con el proceso de racionalización de la vida, la administración pública debe especializarse, por lo que los funcionarios deben ser calificados, entrenados, contar con funciones precisas (competencias) jerarquías, tiempos, movimientos, resultados, etc., lo que les permite, a su vez, atender las crecientes demandas que generan la compleja y dinámica sociedad capitalista (acumuladora, ahora pacífica, de capital) industrial.

En el tercer apartado de su ensayo el profesor D. Mesa seguirá interpretando la “razón” del conflicto entre el Gobierno de Reyes y los miembros de la “oposición”:

III Conflicto con la burguesía ascendente (110) (Mesa, 1984)

“Esa política (de Reyes) consistía en la construcción de lo que es lícito llamar infraestructura nacional, con sus elementos materia-

les e ideales puestos en caminos y escuelas, en bancos y cuadros militares, en diplomacia y en **régimen burocrático.**” (negrilla extra) (110) (Mesa, 1984)

Se puede leer, entonces, cómo la política de Reyes de “menos política y más administración” se describe por el profesor D. Mesa como el esfuerzo de establecer los “elementos materiales e ideales” del nuevo Estado. Y para ello era imprescindible un “régimen burocrático” que cortaba las relaciones entre los “caudillos y jefes locales regionales” y sus representados. Ese régimen burocrático demandaba, entre otros elementos, la imposición del “concurso público” para el ingreso a la función pública, y la “carrera administrativa” para la estabilidad de los funcionarios y la consecución de los logros esperados.

Esa oposición era un “estamento”, concepto también traído de la obra de Weber, por el profesor D. Mesa, es definido como un grupo social que se identifica por determinados criterios y se “cierra” frente a otros “estamentos” en una sociedad en la que el valor determinante es el “privilegio” y no la noción de “ciudadanía” o de derechos universales de todos los miembros del conglomerado bajo la jurisdicción de un mismo Estado. Este “estamento”, dice el profesor D. Mesa fue la base de la oposición al gobierno del “Quinquenio”.

“Fue este **estamento** inicial el que empezó a dar peso específico a la oposición.” (111) (Mesa, 1984) (Weber, Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada), 2014)

La contradicción entre la vieja sociedad pre-capitalista y la naciente capitalista industrial, se empieza a exacerbar y se señalan, entonces, las “dificultades” que la administración prebendaria y patrimonial produce en la vida de los negocios, de los negocios empresariales industriales que van tomando vida en el territorio colombiano:

“[...] Pendiente de la voluntad de un jefe legitimado por una asamblea que él ha escogido, la vida de los negocios, que, como es sabido, se fundamenta en contratos, se desarrolla al azar de los cambios legales producidos por la ocurrencia o la intuición, o por consejo de los validos con intereses. Y si esos negocios son los de la industria, un orden político semejante contradice y después impide el cálculo de los costos, de las ganancias probables y hasta de la situación futura del mercado.” (111) (Mesa, 1984)

Para que no quede duda de lo que se ha venido señalando, el mismo profesor D. Mesa, afirma en este párrafo que:

“A partir de finales del Quinquenio se trata del ascenso del “capitalista prudente” que aumenta sus valores manteniendo su dinero en circulación y bajo el control del cálculo continuo: es el “capital personificado y dotado de conciencia y voluntad”. (113) (Mesa, 1984)

En consecuencia, los voceros de la nueva sociedad empiezan a establecer los términos del problema que debe afrontarse. Con los años, como se verá enseguida, se precisarán aspectos del debate, en particular sobre la administración pública necesaria para la nueva sociedad que nace.

Por aquellos años, se hizo una comparación de los costos que representaban los gobiernos y las administraciones, como porcentaje frente al total de los impuestos recogidos. Era la noción del “cálculo” que ya ha advertido el profesor D. Mesa: En el Congreso se hizo una presentación de los costos del Gobierno y la Administración y se compararon con otros países. (116) (Mesa, 1984)

Lo central de la tesis del profesor D. Mesa en su interpretación de este momento de la vida nacional colombiana se indica en este párrafo, de nuevo:

“Estratégicamente, la línea divisoria, con las ambigüedades e imprecisiones de esas separaciones, deja a un lado el país de los “retazos latinos, áridas reglas gramaticales y sutilezas metafísicas”, el ámbito de los Marroquín y de los Sanclemente, con sus regiones aisladas y su cultura folclórica, con su **Estado de señores territoriales y su economía precapitalista**; y, del otro, el país que va acentuando las formas y los contenidos del Estado nacional bajo el impulso de una industria rudimentaria, cuyos dueños o abogados o voceros son también los hacedores de ese proceso.” (negrilla extra) (117) (Mesa, 1984)

En el cuarto apartado de su ensayo, el profesor D. Mesa, confirmará que las evidencias empíricas son la confirmación de lo que está ocurriendo en estos años en Colombia. Era el conflicto entre la sociedad precapitalista y sus personeros y la sociedad capitalista industrial moderna y sus voceros:

IV Entre la vieja y la nueva Colombia (117) (Mesa, 1984)

“No era el pueblo en la acepción que denota la comunidad precedente al Estado nacional, -el de 1909-, sino en la que significa la masa trabajadora de conciencia confusa –“guiada por instintos nacionales, político y religiosos”- anterior a la Revolución Industrial.” (121) (Mesa, 1984)

Aquí los conceptos de “pueblo” y “nación” serán precisados por el profesor D. Mesa. “Pueblo” se refiere a la “sociedad civil” posterior a la Revolución Francesa, con sentido de “igualdad” entre todos sus integrantes. Y “nación”, en la definición que ofrece Weber que coincide con lo señalado por otros teóricos sociales, como el conjunto de factores sociales, culturales, políticos y económicos compartidos por un grupo humano, con un sentido de “pasado común” y “visión de futuro compartida”. (Weber, Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada), 2014)

Sin embargo, como lo advierte el profesor D. Mesa, en estos años (1910), lo que se buscaba era la transformación del Estado, que era casi como decir también, la transformación de la administración prebendaria y patrimonial en burocracia racional moderna:

“[...] En ese nivel de desarrollo histórico no se formulaba tal problema –el control del Estado por la primera burguesía nacional-: se planteaba otro de términos menos complejos, pero vital para la evolución inmediata: la adecuación del Estado a la sociedad que nacía, con sus industriales y sus obreros, con sus abogados y sus políticos apersonando a estos clientes, con sus sindicatos balbucientes y sus ciudades en esbozo.” (121) (Mesa, 1984)

Con la salida del General Reyes y el comienzo del nuevo gobierno se advierte la inevitable acción de producir cambios en reglas de juego en la vida política. En este apartado el profesor D. Mesa, reiterará los términos de su tesis central, fundado en la conceptualización weberiana:

V Las reformas de 1910. El “Republicanismo” (121) (Mesa, 1984)

“Si se trataba, por ejemplo, de centralización política y descentralización administrativa, según lo establecido en la Constitución de 1886, los diputados, algunos tal vez instruidos en Montesquieu, habrían de examinar las circunstancias de Colombia y advertir que, debido a nuestra geografía, la división territorial debería propiciar el desarrollo de las regiones y hacer presente en ellas, al mismo tiempo, el Estado, en vez de abandonar el poder político a los caciques.” (123) (Mesa, 1984)

Cortar los lazos existentes entre los caciques y la población y permitir nuevas reglas para el funcionamiento de Estado territorial llevó a la distribución del país en departamentos. Surge una nueva distribución del territorio nacional empezando por las zonas geográficas más po-

bladas y paulatinamente, creando nuevos departamentos, acción que se completará a finales del siglo XX, cuando la Asamblea Nacional Constituyente elevó a departamentos a las Comisarías e Intendencias.

En todo caso, lo central, será introducir nuevas reglas para que la administración consiga resultados ahora sentidos como urgencias: carreteras, electrificación, escuelas, etc., y para ello era necesario alterar el control que los “caciques” mantenían sobre la administración pública:

“[...] -pero visto desde hoy-, se quería adoptar un acto legislativo que, racionalizando la construcción de vías, escuelas, industrias, sustrajera la inversión pública del **prebendarismo de los caciques**. Éstos, necesarios antes, eran ya nocivos.” (negrilla extra) (123) (Mesa, 1984)

En este punto se advierte que es ahora la institucionalidad la que debe hacer presencia en los territorios para que los ciudadanos acudan a ella. Los caciques son vistos como un “mal” por su interferencia en la ejecución de los resultados.

“Acercar el gobierno a quienes lo necesitan, ponerlo en sus manos y proveer a que cada administrador sea responsable ante sus administrados, no ante la entidad lejana”. Entidad lejana con quien sólo podían comunicarse unos pocos, los que tenían los medios para ellos: los caciques, que, así, resultaban la autoridad presente; la otra, la del Estado, no existía.” (123) (Mesa, 1984)

Y simultáneamente un problema que enfrentaba el país en el concierto internacional: su condición de Estado nación, con capacidad para expresarse y darse un gobierno con sus propias reglas.

Era necesario, en ese momento, “valorizar” el país en el concierto internacional “¿Cómo? Los hechos mundiales hacían evidente la res-

puesta: una escuadra, un ejército, población proporcionada al territorio, comercio, industrias, presupuesto y una diplomacia” (124) (Mesa, 1984)

Como se sabe, el ejército nacional había sido un proyecto desde finales del siglo XIX; sin embargo, era necesario contar con recursos fiscales para sostenerlo, apertrecharlo, entrenarlo, darle capacidad operativa, de comunicaciones, de control del territorio, tan diverso y de difícil acceso por las tres cordilleras y las selvas de la Amazonia y las sabanas de la Orinoquia.

El nuevo capitalismo industrial y sus voceros se presentaban, en palabras del profesor D. Mesa, como una opción ante el abismo de la “misericordia precapitalista”:

“[...] pero tras el carácter distinto de los componentes aparecía el asunto esencial: a su economía, a su sociedad y a su cultura se planteaba la exigencia de asumir las formas y los contenidos inherentes a la industria recién fundada y al intercambio de los productos fabricados allí, o sumergirse y tal vez desaparecer por la vía del **pauperismo de los países precapitalistas**.” (negrilla extra) (128) (Mesa, 1984)

En el sexto apartado de su ensayo se hace una presentación de lo que significó la obra del Presidente Carlos E. Restrepo (1910-1914), en el camino de adecuar al nuevo Estado y de apuntalar las transformaciones económicas que se venían dando en la sociedad colombiana:

VI El Gobierno de Carlos E. Restrepo (129) (Mesa, 1984)

“Ese pensamiento se hallaba constituido por las ideas claves de las revoluciones burguesas sobre la propiedad, los derechos políticos e individuales, la representación y el impuesto, la libertad de prensa, la separación de las tres ramas del poder público y, en primer plano, la independencia del Estado frente a la Iglesia, sin la cual, como sabemos, no existe el Estado



moderno como un organismo completo.” (130) (Mesa, 1984)

El profesor D. Mesa dirá que el nuevo Gobierno sólo tendrá que cumplir las acciones que deben atender los encargados de asegurar nuevas reglas para la modernización de la vida política, económica y social, luego del Renacimiento Europeo, y particularmente, las realizadas por las revoluciones burguesas.

“El doctor Restrepo empezó, así, a convertir en norma de la vida cotidiana la observancia de las leyes escritas, cuestión decisiva para el desarrollo de una burguesía moderna que ha de atenerse a normas fijas en qué basar sus contratos.” (136) (Mesa, 1984)

El nuevo gobierno, siguiendo las directrices del anterior de “racionalizar” la administración, en el primer año reduce los gastos en “prebendas” otorgadas a los caciques, los cuales, al verse afectados en sus intereses, atacarán por todos los medios previsibles: la Prensa y el Congreso. La racionalización paulatina de la administración pública, el lento pero inevitable proceso de “burocratización” de la administración será expuesto en este séptimo apartado del ensayo:

VII La tradición partidista se reagrupa (136) (Mesa, 1984)

“En el primer año de su mandato –de Carlos E Restrepo- ahorró un millón de pesos en sueldos, por donde mejoraron los recursos de la casa; más esa medida racional afectó a quienes vivían de dar y recibir prebendas, con lo que se amplió la oposición “como si hubiéramos cometido el mayor de los crímenes. Los voceros del régimen prebendario atacaron en la prensa y en el Parlamento; y uno de ellos [...] José Vicente Concha [...] (refiriéndose a) pensiones [...] “Estos gastos –dijo- hay que hacerlos **sin contabilidad**” (negrilla extra) (140) (Mesa, 1984)

Uno de los voceros de la oposición, quien era representante de los “caciques prebenda-

rios” y que se nutría de la administración patrimonial existente, se manifestará en contra de la “contabilidad” de gastos. Luego, en el Gobierno, bajo la presión de las circunstancias, tendrá que retractarse de lo dicho en este momento.

No hay estudios detallados de la magnitud de cargos y nombramientos existentes en las administraciones nacional y territoriales, pero su impacto debió ser importante sobre los ingresos del fisco, porque se “gastaba mucho” en bandas oficiales de músicos”, más que en “servicios diplomático y consular”. Como se observa, vuelve a aparecer aquí la necesidad del cálculo, de la “razón” en la administración pública del Estado moderno que se está implantando.

“Pero el doctor Restrepo que quería administrar bien las cosas, impuso la contabilidad, es decir, la técnica de la razón en la esfera reducida de su oikos, de su casa de cinco millones de habitantes que, entre otras curiosidades, gastaban anualmente en bandas oficiales de músicos “más que todo nuestro servicio diplomático y consular.” (140) (Mesa, 1984)

En el octavo apartado de este importante ensayo, el profesor D. Mesa señalará las decisiones “de razón de Estado” que el Gobierno de un “cacique prebendario” tuvo que asumir en estos años, bajo la presión de la Primera Guerra Mundial (La Gran Guerra):

VIII Tiempos de minas y de petróleo (142) (Mesa, 1984)

“En esos negocios –con las empresas norteamericanas cada vez más presentes en el mercado nacional-, representaciones y abogacías fue asimilando el país la **técnica de la administración moderna** y, vinculado orgánicamente a ese proceso, se fue formando también el grupo de conductores que empezó a llevar al Estado y a la vida cotidiana del pueblo las normas y las prácticas de la burguesía industrial.” (negrilla extra) (143-144) (Mesa, 1984)

Empezaba a darse una administración de especialistas en algunos campos del Gobierno. Quienes estaban cercanos a los negocios “modernos” orientaban las transformaciones en las oficinas de la administración pública. Ante la falta de economistas de formación, los abogados o los ingenieros, o algunos escritores tuvieron que estudiar los problemas del sistema tributario, de las empresas, del cambio de monedas, etc., se avecinaba la visita, unos años después, de la Misión Kemmerer, la cual asesorará la creación del Banco Central, de la Oficina de Estadística Nacional y la Contraloría General de la República. Pero esta será una etapa de consolidación de la nueva vida industrial en el país.

En el terreno de la administración se vieron negocios más cuantiosos, dice el profesor D. Mesa, y por tanto mayores sobornos y negociados, pero lo central que era la aclimatación del capitalismo industrial en la sociedad colombiana y el surgimiento de las dos clases sociales: burguesía industrial y clase obrera, son asunto presente.

“En ese terreno proliferaron tal vez muchos sobornos, que no eran nuevos sino más cuantiosos, y surgió quizás un tipo distinto de *snob*, esta vez anglicanizado; pero la **racionalidad del capitalismo industrial**, hasta ayer una larva, ayudada por esa contaminación, empezó a desarrollarse por todos los resquicios de la economía y de la cultura. La casa bien administrada del doctor Restrepo ya se encontraba incómoda; una fuerza expansiva propugna un espacio mayor para las transacciones, aunque no sabe cómo abrirlo sin daño” (negrilla extra) (144-145) (Mesa, 1984)

En la novena sección del ensayo el profesor D. Mesa, indica las contradicciones que debió afrontar el presidente Concha en su gobierno (1914-1918), el cual coincidió con el inicio de la Gran Guerra y la declaración de neutralidad de Colombia en el conflicto. Neutralidad que se verá sujeta a muchas tensiones por la participación de Estados Unidos en el conflicto y la

presencia de empresas alemanas en territorio colombiano.

IX El gobierno de Concha y los efectos de la Primera Guerra Mundial (145) (Mesa, 1984)

“El gobierno anterior le había dejado presupuesto en equilibrio y moneda en recuperación (un peso con equivalencia en oro), aparte de las directrices en política exterior, en obras públicas y, ante todo, en lo relativo al **predominio del derecho sobre el privilegio**. Esto último era punto cardinal en el desarrollo del Estado y el crecimiento de una burguesía de industriales.” (negrilla extra) (148) (Mesa, 1984)

Los gobiernos anteriores ya se habían expresado en relación con resultados electorales y la necesidad de respetarlos a pesar del querer de los jefes de los partidos políticos, que como hemos visto en el ensayo son considerados por el profesor D. Mesa agrupaciones o aglomeraciones “precapitalistas” prebendarias, más que organizaciones modernas capaces de interpretar los nuevos problemas que enfrenta internamente Colombia y los retos del concierto internacional.

El Presidente Concha, dice el profesor D. Mesa, hubo de rectificar y aceptar las recomendaciones de su Ministro de Hacienda, Esteban Jaramillo, en relación con los asuntos fiscales y el control de los gastos públicos:

“Concha no era de ese medio –industria naciente-. Recordemos: “Esos gastos hay que hacerlos sin contabilidad”, había dicho en el Congreso para oponerse a las medidas presupuestales del presidente Restrepo. Luego, a la cabeza del Estado, hubo de rectificar, pero movido por los hechos y los argumentos del Ministro de Hacienda. El mismo era de antes: sin contabilidad, pomposo, honrado, notable en su provincia y diestro en el manejo de las circunstancias electorales” (149) (Mesa, 1984)

Se indican en este apartado del ensayo algunos rasgos del futuro Presidente Suárez; notable

del mundo de ayer, dirá el profesor D. Mesa, pero capaz de entender la nueva realidad, en algunos aspectos:

“Suarez era un hispánico de formación, como otros **notables** del gobierno y de la sociedad; pero eran realistas, Suárez, sobre todo, y se hallaban enterados de que España carecía, en el contexto mundial de esos años, de fuerza de atracción y de capacidad de presión u orientación.” (negrilla extra) (154) (Mesa, 1984)

Las tensiones que se presentaban al Presidente Concha, jefe notable, cacique local, prebendado, provenían de diferentes lugares, como la que tuvo cuando unos diplomáticos extranjeros le pidieron “cerrar” o “clausurar” un periódico que se manifestaba “pro alemán”. En ejercicio de su cargo debió remitirlos al poder judicial, si consideraba que estaban actuando en contra de la legalidad:

“Era conducta inspirada -respuesta de Concha a una petición de diplomáticos ingleses- por sus ideas jurídicas que, siendo las mismas de Carlos E. Restrepo, consolidaban una posición del Estado frente a la prensa: una posición avanzada que iba a estimular el debate político de la burguesía industrial contra el privilegio y en favor del derecho, lo que equivale a decir contra la organización económica, política y cultural del país precapitalista. Ello, por una parte; por otra, la actitud de Concha, continuación de la de Restrepo, subrayaba la división de los tres poderes, idea y dispositivos estratégicos del Estado moderno que se creaba paso a paso en Colombia.” (155) (Mesa, 1984)

Esta decisión, dice el profesor D. Mesa era una evidencia de la transformación que ya se daba en el escenario del Gobierno, frente a los actores que buscaban privilegios o que se veían afectados en sus intereses propios de la sociedad “precapitalista” anterior.

En el décimo apartado, el profesor D. Mesa se refiere al gobierno de Presidente Marco Fidel

Suárez. Señala que este dirigente era un hispanista, pero a la vez realista que reconocía la situación de España de ese momento en el concierto internacional. Pero también era lúcido para ver las nuevas realidades que enfrentaba Colombia en esos años:

X De nuevo la República letrada. Suárez (162) (Mesa, 1984)

“Esa presencia “exótica” –de empresas industriales- como se persistía en decir, continuó contribuyendo a que los debates políticos se adelantaran en términos más claros que los connaturales en el país de los hacendados, los artesanos, los campesinos pobres y los **prebendados.**” (negrilla extra) (162) (Mesa, 1984)

Claro, dice el profesor D. Mesa, sus advertencias no eran sólo fruto de su ensimismamiento o de la lectura de los teóricos de su preferencia, sino por la presencia efectiva, considerada “exótica” por algunos, de las más de 135 empresas industriales que se encontraban registradas en el censo y que seguirían incrementándose en aquellos años.

En todo caso, los señores Valencia, Suárez y Lombana eran “notables” y ya sabemos lo que quiere señalar, con este concepto, el profesor D. Mesa, orientado por Weber.

“Eran candidaturas de notables –Guillermo Valencia, Marco Fidel Suárez, José María Lombana Barreneche-; los tres eran, con variaciones, **notables.**” (negrilla extra) (162) (Mesa, 1984)

Notables, con “experiencia” en negocios locales, pero no simplemente negocios comerciales o propios del “capitalismo comercial” o especulativo premoderno, sino de negocios industriales modernos, empresas racionales que empezaban a transformar materias primas y que expresaban acumulación de capitales y eran generadores de empleos a los nuevos asalariados urbanos:

“Pero esos líderes poseían experiencia de los negocios, de la acción política, de las profesiones, de la cultura; y las sugerencias de esa experiencia, y las conclusiones de esa cultura, y las ideas a que ésta daba pábulo en la prensa y en los discursos establecían el deslinde frente al gobierno y sus **prebendados** y, concomitantemente, descubrían tangencias, afinidades, e identidades con los conservadores, que tenían también experiencias similares.” (negrilla extra) (164) (Mesa, 1984)

Estas empresas imponían a las oficinas públicas la necesidad de conocimientos especializados, de estabilidad en la legislación y coherencia en las mismas, de cálculo y “razón” en la administración pública nacional y territorial:

“La tendencia se acentuaba bajo el impulso de las 135 empresas de 1916 que, en grados diversos, requerían protección aduanera, crédito barato, servicios públicos modernos, legalidad en vez de privilegios, vías, moneda bien asentada, la educación que se venía proponiendo desde el virrey Caballero y Góngora; y por ser imprescindible primariamente para los empresarios, paz en lugar de guerra civil.” (164) (Mesa, 1984)

La campaña del año 1918, dice el profesor D. Mesa, se dio entre “notables” que representaban “estamentos” propios de la decimonónica sociedad colombiana:

“Era la **lucha de estamentos** –clero, médicos y abogados, artesanos, militares, señores territoriales- que, encuadrados por partidos precapitalistas comandados por **notables**, apenas iniciaban su disolución en las clases de la sociedad moderna.” (negrilla extra) (165) (sobre estamentos y notables ver Weber T.1 pags. 189, 233-245; T.2 pags. 810 y sgtes. Economía y Sociedad, 1964) (Mesa, 1984)

Pero frente a esta situación, también se daba la necesidad de universalizar la educación primaria, es decir, de reducir el analfabetismo que

predominaba en la sociedad de cinco millones de habitantes y que tenía, según el censo de 1911, un millón de trabajadores, de los cuales el 90% eran “jornaleros”, es decir, “trabajadores analfabetos del campo”. Debe recordarse que en 1919 llegó a Colombia la misión alemana que apoyó el diseño de una institucionalidad encargada de la educación primaria, secundaria, técnica y también sobre la superior o universitaria:

“Ello aparte de la exigencia de una escuela oficial que garantizara la destreza de los obreros y la eficiencia de los mandos medios” (168) (Mesa, 1984)

La undécima sección del ensayo es una interesante aproximación a la persona de Marco F. Suárez y a varias de las muchas decisiones que debió afrontar este “notable” hispanista como Presidente:

XI El viraje hacia la Estrella Polar (169) (Mesa, 1984)

“Notable sustentado por **una red nacional de caciques y clérigos** no pudo preservarse de quienes lo atacaban en nombre de la eficiencia administrativa, de relaciones políticas nuevas, del predominio del Estado sobre el caciquismo, de una educación que adaptara el pueblo al pensamiento racional. Laureano Gómez y Alfonso López expresaban estas ideas, que ya eran fuerzas encarnadas en la nueva burocracia calificada de los bancos, las fábricas, los grupos técnicos de los ministerios, los intelectuales instruidos en las corrientes de la posguerra y en las relaciones culturales y comerciales con los Estados Unidos. Esos intelectuales y esos expertos se oponían de modo, diríamos casi natural, a los **prebendados** sin saber eficaz como a los privilegios de sus jefes.” (negrilla extra) (170) (Mesa, 1984)

Y utilizando como prueba el discurso “fogososo” de un dirigente que por aquellos años empezaba su carrera política, Laureano Gómez,

el profesor D. Mesa, presenta los énfasis que mostraban lo que ya se ha señalado a lo largo de esta disertación: la existencia de una administración pública premoderna por “prebendaria” y patrimonial. Una descripción que podría ser utilizada todavía, hoy, cien años después, a pesar de las transformaciones de la sociedad y de la consolidación de una sociedad capitalista en Colombia:

“En ciertas comarcas colombianas apenas hay alguna de ellas que no tenga que sobrellevar el peso de los caciques – decía un poco después Laureano Gómez-. Para que el equilibrio no se perturbe, cada partido suministra un **espécimen de cacique** que se acomoda sobre el fisco de la entidad municipal [...] El fin de la actividad del cacique es el predominio personal y la adecuada distribución de sus allegados y compinches en los **puestos y prebendas fiscales.**” (negrilla extra) (170) (Mesa, 1984)

El profesor D. Mesa, señala que bajo el ritmo que impone la nueva sociedad industrial, la vieja sociedad de los caciques locales serán una cosa del pasado:

“Cuatro años después, cuando el país ya ha tomado rumbo hacia el capitalismo industrial bajo el comando del general Ospina, Tomas Rueda Vargas, el menos enfático de los escritores de su generación, anuncia la **derrota de los caciques** como registrando un matiz del paisaje. Dice: “Desengañense los señores feudales, sus días están contados.” (negrilla extra) (176) (Mesa, 1984)

Este tránsito, sin embargo, no fue sencillo en el transcurso del siglo XX, porque los dirigentes y sus partidos políticos necesitarían de los “cargos públicos” para ofrecer a sus colaboradores y seguidores y para “ejecutar” las políticas que proponían en las campañas electorales. La patrimonialización de la administración se mantendrá hasta el siglo XXI.

### Corroboración de esta interpretación

Los estudios realizados por expertos profesores de la ESAP en los últimos años, han dejado en evidencia que el “principio del mérito”, a pesar de haberse convertido en mandato constitucional (art. 125 y siguientes) y de haberse expedido la Ley reglamentaria, el Congreso logró, en varias ocasiones, incorporar a funcionarios provisionales, sin concurso a la carrera administrativa. Finalmente, la Corte Constitucional, después de 2010 ha hecho prevalecer el principio del mérito; pero para evitar cumplir este mandato, el Estado, con el argumento de los “excesivos costos” de los funcionarios de planta, ha incrementado en varios miles que llegan a millones, los “contratistas temporales”, de tres, seis, nueve u once meses. Todos ellos son “cuotas” de los Congresistas que son los nuevos “notables” y caciques mencionados, hace cien años por Laureano Gómez. (Jiménez & Alvarez, 2012)

En tiempos recientes hay tres trabajos que confirmarán la lectura crítica que hizo el profesor D. Mesa en su ensayo y se presentan pruebas empíricas de dicha “administración patrimonial” prebendaria y controlada por “señores” o caciques”: La destrucción de una República (2017); “Estudio comparativo entre el servicio civil en la Contraloría y en el Ejecutivo, 1992-2010” (2014); y “Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial. El departamento del Vichada, 1992-2010”.

En su reciente libro el profesor (Gutiérrez Sanín, 2017) muestra el “clientelismo” que mantuvo el Partido Liberal durante sus años de “hegemonía” entre 1930 y 1946, es decir, en el período denominado “República Liberal”. Allí se dan las evidencias cualitativas de la práctica de “hacer favores” y entregar cargos y entidades de la administración pública a los electores en todo el país, en todas sus ramas del poder público: “el clientelismo” propio de una administración patrimonial.

El profesor (Saavedra, 2014) corrobora, para el período 1992-2010, al estudiar sobre el servicio civil en la Contraloría General de la República y en una entidad del Ejecutivo Nacional. Con las cifras contundentes de su estudio muestra cómo de un total de 600 mil funcionarios que se reportaban en los archivos del Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, apenas 30 mil habían ingresado por mérito y estaban matriculados en la carrera administrativa colombiana. Veamos una tabla

En la investigación que condujo a la tesis doctoral de (Ladino O, 2017) se describe la práctica común de los profesionales de la política en un departamento de frontera ecuatorial colombiano, de apropiación de los cargos y de los recursos fiscales de las entidades, como “prebendas” y como “posesiones” individuales, al servicio de los “señores” y “caciques”. Como se ha dicho antes, estas prácticas se pueden ver en todas las entidades sean ellas, del Ejecutivo, del Judicial, de los Órganos de Control, las autónomas como Universidades, Corporaciones Ambientales.

Se puede observar que los recursos estatales han sido “apropiados” por estos profesionales de la política de todos los niveles de organización colombiana. Por ello los escándalos que todos los días nos anuncian los medios de comunicación desde cualquier rincón de la geografía nacional. Recientemente la Universidad del Rosario publicó cuatro tomos sobre “corrupción en Colombia”, que se puede interpretar como un esfuerzo por aproximarse al “patrimonialismo” de la administración colombiana. (Henoa & Zárate, 2018)

De ser un cuadro que persiste en el siglo XXI se podría aventurar la hipótesis de que la administración pública colombiana nunca dio el salto pleno hacia la burocratización y “racionalización” para cumplir la tarea que le correspondía en la sociedad industrial, sino que la desindustrialización en los últimos años (desde 1975 con la “apertura económica”), y se convirtiera a la sociedad y la economía dependientes

de los bienes primarios (petróleo, carbón, café, banano, esmeraldas, minerales, etc.), permitieron que mantuviera, en el Estado, la administración patrimonial y quedara bajo el control de los nuevos caciques, primero posteriores al “Frente Nacional” y de la etapa post Constitución de 1991.

## Conclusiones

- En el ensayo estudiado el profesor D. Mesa utiliza la conceptualización ofrecida por M. Weber para referirse a la administración pública colombiana de principios del siglo XX (1900-1920). Los conceptos empleados por el profesor D. Mesa permiten caracterizar la administración colombiana como una administración “premoderna” (prebendaria, patrimonial, clientelista) al comenzar en siglo XX en Colombia.
- El ensayo del profesor D. Mesa se puede tomar como un referente teórico para adentrarse en el estudio de la administración pública colombiana de comienzos del siglo XX, como un programa de largo aliento, para presentar las diversas formas de vinculación y de “apropiación” o patrimonialización de la administración por parte de los caciques y notables locales de esos años.
- La investigación realizada por el profesor D. Mesa y la conceptualización empleada también se puede utilizar para adelantar un estudio de largo plazo sobre la administración pública colombiana del siglo XIX, tanto en el nivel nacional como en el territorial.
- El ensayo y la conceptualización empleada por el profesor D. Mesa sirven como marco de referencia para el estudio de la administración pública posterior a la expedición de la Constitución de 1991 y para iluminar las nuevas formas de “apropiación” de la administración pública por parte de “notables” regionales y locales, hasta el presente.

## Referencias bibliográficas

- Faoro, R. (1957). *Os donos do poder*. Sao Paulo: Globo.
- Fukuyama, F. (2016). *Los orígenes del orden político*. Bogotá D.C.: Ariel.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política*. Bogotá D.C.: Ariel.
- Grupo Estado y Poder. (8 de Abril de 2018). *Darío Mesa Chica: Pensador de la administración pública colombiana*. Obtenido de <https://dariomesachica.wixsite.com/2017/publications>: <https://dariomesachica.wixsite.com/2017>
- Gutiérrez Sanín, F. (2017). *La destrucción de una república*. Bogotá D.C.: Penguin Editorial.
- Henao, J. C., & Zárate, A. R. (2018). *Corrupción en Colombia (4 tomos)*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Jaramillo Jiménez, J. E. (2017). *Estudiar y hacer sociología en Colombia en los años sesenta*. Bogotá D.C.: Universidad Central.
- Jiménez, W., & Alvarez, A. (2012). Development of the merit system and the administrative career in Colombia: context, application and limitations. *Administración y Desarrollo*, 27-39.
- Ladino O, W. H. (2017). *Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial. El departamento del Vichada (Colombia), 1992-2010*. Bogotá D.C.: Esap.
- Mesa, D. (1984). La vida política después de Panamá. En V. Autores, *Manual de Historia de Colombia (tomo III)* (págs. 81-176). Bogotá D.C.: Procultura S.A.
- Pinzón, C. (2016). *Principios de Administración Pública*. Bogotá D.C.: ESAP.
- Saavedra, S. (2014). *Estudio comparativo entre el servicio civil en la Contraloría y el Ejecutivo 1992-2010*. Madrid: UNED.
- Sembergman, L. (06 de 09 de 2018). *Darío Mesa Chica: profesor, historiador, sociólogo*. Obtenido de <https://dariomesachica.wixsite.com/2017>: <https://dariomesachica.wixsite.com/2017>
- Weber, M. (1992). *Ensayos sobre sociología de la religión, I*. Madrid: Taurus.
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada)*. Méjico: Fondo de Culura Económica.
- Zabludovsky Kuper, G. (1993). *Patrimonialismo y modernización*. México: Fondo de Cultura Económica.