

RECURSOS PUBLICOS Y DESARROLLO ECONOMICO EN SANTANDER Y ANTIOQUIA: APUNTES PARA UNA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA (1930 – 1970)

Adaulfo Enrique Mendoza Mindiola¹ - Manuel José Acebedo Afanador² - Sandra Liliana Oróstegui Durán³

RESUMEN

Tomando como referencia el modelo de Administración Pública planteado por Charles Jean-Bonnin y los principios del Institucionalismo Económico, se busca establecer, a través de la comparación de la racionalidad en la administración pública en los departamentos de Santander y Antioquia, los factores que caracterizaron el desarrollo del estado entre 1930 y 1970 desde las regiones. Para ello se seleccionaron los parámetros generales de la construcción de las grandes obras de infraestructura (en especial, la inversión en vías) en ambos departamentos, apreciando el valor de lo técnico en los procesos de planeación, continuidad y desarrollo de los proyectos reseñados, y desde la perspectiva de las condiciones sociales y económicas de cada departamento. Esto con el propósito de valorar la influencia, como causa y consecuencia, del desarrollo socioeconómico de cada departamento en la configuración de su modelo de administración de los recursos públicos.

Palabras claves: Administración Pública; Institucionalismo Económico; Inversión pública; Administración pública en Colombia (1930-1970); Departamento de Santander, Departamento de Antioquia

PUBLIC RESOURCES AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN SANTANDER AND ANTIOQUIA: NOTES FOR A HISTORY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN COLOMBIA (1930 - 1970)

ABSTRACT

Taking as a reference the Public Administration model proposed by Charles Jean-Bonnin and the principles of Economic Institutionalism, it is sought to establish, through the comparison of rationality in public administration in the departments of Santander and Antioquia, the factors that characterized the state development between 1930 and 1970 from the regions. For this, the general construction parameters of the large infrastructure works (especially, the investment in roads) in both departments, were selected, appreciating the value of the technical in the planning, continuity and development processes of the projects outlined, and from the perspective of the social and economic conditions in each department. This with the purpose of assessing the influence, as a cause and consequence, of the socioeconomic development of each department in the configuration of its public resources management model.

Keywords: Colombia: Public Administration. Colombia: Political History. Public Administration in Santander and Antioquia

¹ Candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Historia Política de la Universidad Industrial de Santander, Especialista en Educación de la Universidad Autónoma de Bucaramanga en convenio con la FIPCAM. Docente del Dpto. de Estudios Sociohumanísticos de la UNAB. Investigador con proyectos activos en los grupos de Ciencia Política adscrito al Instituto de Estudios Políticos y Transdisciplinariedad, cultura y política, de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. (Colombia) E-mail: amendoza@unab.edu.co

² Sociólogo de la Universidad Cooperativa de Colombia. Licenciado en Filosofía con Especialidad en Historia de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Instituciones Jurídico-Políticas de la Universidad Nacional. Magister en Evaluación en Educación de la Universidad Santo Tomás. PhD. en Educación (Currículo, Profesorado e Instituciones Educativas) de la Universidad de Granada (Esp.). Docente del Dpto. de Estudios Sociohumanísticos de la UNAB. Investigador con proyectos activos en los grupos de Ciencia Política y Transdisciplinariedad, Cultura y Patrimonio de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia) E-mail: macedo@unab.edu.co

³ Economista y magíster en filosofía de la Universidad Industrial de Santander. Maîtrise en Estudios sobre sociedades contemporáneas en el Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL) adscrito a la Universidad Paris III – Sorbonne Nouvelle. Actualmente docente de planta en el Departamento de Estudios Sociohumanísticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Investigadora en temas de filosofía política (Colombia) E-mail: sorostegui@unab.edu.co

1. Introducción: Pensar la nación desde la configuración institucional de las regiones

A partir de la clásica confrontación entre las tradiciones científicas mecánico-funcional y la teleológica, expuesta por Mardones (1991); se encuentra en la primera una manera de observar la realidad y la evolución de los acontecimientos sociales igual que como se aprecian en el mundo natural, caracterizado por el despliegue inercial de una idea o proceso, válido para todos los seres humanos de todas las épocas y lugares. En ese contexto, la historiografía ha aceptado las nociones de Historia Universal e Historia Nacional con todos los problemas teóricos y analíticos que conllevan. Las críticas sobre esta manera de abordar la historia han permitido superar esos enfoques generalistas, con miradas más particulares, centradas en contextos espaciotemporales que permitan analizar los procesos sociales de manera específica, desde las iniciativas de los actores sociales y sus maneras de incidir en la vida social; superando de esta manera las generalizaciones derivadas de las grandes abstracciones sobre el decurso de la historia humana.

En buena parte, las teorías sobre el surgimiento del Estado Nación reproducen el esquema asociado por Mardones a la tradición mecánico funcional. Desde esta mirada, las nacientes comunidades políticas son el resultado de una idea que se despliega bajo los parámetros de un camino orientado de manera inevitable hacia el progreso. Esa aspiración a las abstracciones hoy en día está seriamente cuestionada, los análisis sociohistóricos actuales están influenciados por los estudios locales, por el abordaje de los procesos periféricos y regionales que no habían sido del interés de los enfoques tradicionales y generalistas.

Así, pensar las dinámicas de la nación desde la región implica reconocer que los procesos sociales no son homogéneos y que los ámbitos regionales o locales son más adecuados para dilucidar las tensiones y los consensos que se dan en la realidad. Uno de los más significativos aportes de este enfoque para la historia sociopolítica es que permite centrar la mirada sobre las tendencias sostenidas por una comunidad política en un periodo de tiempo dado desde categorías de análisis claramente definidas y justificadas. Mientras las representaciones historiográficas convencionales, estudian periodos específicos, generalmente de corta duración o analizan la evolución de la temporalidad política bajo el enfoque de referentes teóricos; el abordaje de procesos desde las regiones o localidades permite realizar miradas sobre la interacción social en lapsos de tiempo de mediana o larga duración, en donde se pueden apreciar de manera más nítida las regularidades estructurales con las que cada comunidad política define su fisonomía institucional.

En Colombia el Estado central, es el principal protagonista de este proceso, en virtud de ello, la memoria de la colectividad es asumida como una memoria del desarrollo de esta institución jurídico-política, se deriva de ella y no puede entenderse de otra manera.

Este escrito, si bien surge a partir de variables generales, ya que efectivamente indaga por los factores que condicionaron la formación del Estado Nación en Colombia; lo hace desde Santander y Antioquia, procurando apreciar en estos dos ámbitos regionales, los detalles, las particularidades, los actores que de una u otra manera tuvieron incidencia en el proceso de configuración de su fisonomía institucional. De esta manera, se pretende hacer un aporte los marcos de comprensión de la formación del Estado Nación en Colombia, pero a partir de la aproximación de como las dinámicas regionales lo condicionaron o la potenciaron, centrando la mirada en dos contextos espacio temporales claves para entender los comportamientos, las tensiones y las tendencias de las personas en interacción con entornos institucionales específicos.

2. Caracterización de los Departamentos

2.1 Departamento de Antioquia⁴



Antioquia está localizado al noroeste del país, su capital es la ciudad de Medellín. Tiene una extensión de 63.612 km². Limita al norte con el mar Caribe y con el departamento de Córdoba; al occidente con el departamento del Chocó; al oriente con los departamentos de Bolívar, Santander y Boyacá; y al sur con los departamentos de Caldas y Risaralda. Es el sexto departamento más extenso de Colombia, y el más poblado. El departamento está dividido en 125 municipios, 36 corregimientos, 423 inspecciones de policía y cuantiosos caseríos y sitios poblados.

La etimología de Antioquia es incierta. En 1541 Jorge Robledo fundó la ciudad de Antiochia; en castellano medieval la ch, como en otros idiomas, se pronuncia como q seguida de u. En 1542 Juan Cabrera la trasladó al valle del Tonusco y a partir de

⁴ Mapa y datos tomados de: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/antioquia/datos-de-antioquia>

entonces se llamó Santa Fe de Antioquia. La ciudad adquirió gran importancia y se convirtió en el principal centro administrativo y económico de la provincia y el nombre de Antioquia pasó de la ciudad al resto del territorio. Con respecto al origen del término "Antioquia" una hipótesis creíble dice que le dieron este nombre en recuerdo de la ciudad asiática llamada Antioquía, que sirvió de cuna al cristianismo de los primeros tiempos. El departamento se creó en 1830, luego, en 1856, se convirtió en Estado y en 1886 volvió a su anterior denominación de departamento.

2.2 Departamento de Santander ⁵



Santander está ubicado al noreste del país, en la región andina, su capital es Bucaramanga. Limita al norte con Cesar y Norte de Santander, al este y sur con Boyacá, al oeste con Antioquia y al noroeste con Bolívar. Con unos 2 060 000 habitantes en 2015 es el sexto departamento por tamaño de población. Recibe su nombre en honor a Francisco de Paula Santander. Está conformado por 87 municipios, 2 corregimientos, 477 inspecciones de policía. A su vez se agrupa en siete provincias que son: Comunera, García Rovira, Guanentá, Metropolitana, Yariguíes, Soto Norte y Vélez.

Sobre su origen, el antiguo estado de Santander fue uno de los nueve que conformaban los Estados Unidos de Colombia desde 1857, en que fue creado el estado federal de Santander, con capital en Bucaramanga. La reforma de 1886 lo convirtió en el departamento de Santander, que se constituyó formalmente como tal el 1 de mayo de 1910 mediante la Ley 65 de 1909. Dos meses después le fue segregado el territorio que hoy conforma el departamento de Norte de Santander.

⁵ Mapa y datos tomados de: <http://www.santander.gov.co/>

3. Aproximaciones al problema y la periodización

Retomar la noción de Administración Pública en esta propuesta, implica proponer esta esfera como un asunto derivado de la formación de los Estados modernos. En la medida en que estos, tal como lo muestra N. Elías (1978) en *El Proceso de la Civilización*, surgen a partir de obtener para sí el reconocimiento social con el fin de hacer uso efectivo de dos monopolios: el de la fuerza y el tributario. De los dos este último le da a esta institución jurídico – política el manejo del producto de los aportes consignados socialmente a través de la recolección de los impuestos. Visto desde esta perspectiva, el Estado surge con la facultad soberana de disponer de vastos recaudos aportados por los integrantes de las comunidades políticas.

Si el mundo social, fuese tan mecánico y predictivo como Hegel definió al mundo natural (Carpio, 2004), el asunto no sería tan complejo en la medida en que las comunidades podrían lograr un acuerdo con los gobernantes y de manera consensuada establecer la forma en que el producto de los recaudos debe ser manejado. Pero el mundo social, es en esencia, el escenario de las tensiones, de la complejidad, especialmente porque está integrado por actores con intereses divergentes y por qué de manera casi que generalizada, por muchos que sean los recursos, siempre serán inferiores a sus necesidades.

Este problema y la periodización están entrelazados. Por un lado, el lapso de tiempo sobre la que se realiza la propuesta está relacionado con un periodo que comprende la Hegemonía Liberal, el retorno de los conservadores, la dictadura de Rojas Pinilla y la parte final del Frente Nacional. La sistematización de la información se realiza especialmente durante la Hegemonía Liberal (1930 – 1946) y el retorno de los conservadores (1946 – 1953), los años de la dictadura de Rojas Pinilla y de la Junta Militar (1953 – 1958) se omiten por la ruptura que este lapso de tiempo representó en el funcionamiento de las Asambleas Departamentales y la consecuente interrupción de la publicación de las gacetas e informes, fuente de la que se ha obtenido la información primaria para este estudio.

Atendiendo su extensión, sólo se enuncian algunos aspectos básicos de la tendencia percibida en la distribución de los recursos públicos entre 1930 y 1970 pretendiendo con ello establecer si su manejo permite apreciar la tensión entre motivaciones técnicas y electorales. Metodológicamente, lo anterior se realiza a partir de la sistematización al interior de cada departamento de la construcción de obras de infraestructura vial. Posteriormente se comparan las tendencias percibidas en cada uno de los departamentos sobre los que se realizó el estudio. Los resultados globales permiten apreciar las continuidades o discontinuidades del proceso y establecer de esa manera si la intencionalidad percibida fue de carácter técnica o marcadamente electoral.

Para este caso, se asume lo técnico como la aspiración de guiar la distribución de los recursos públicos bajo los principios de planificación, continuidad, bienestar y legalidad. Lo técnico se asume como el concepto opuesto a lo electoral, noción que en este caso

está asociado a la improvisación y a la atención coyuntural, dispersa, discontinua y desordenada que los grupos políticos hacen de los recursos públicos en lapsos de tiempo determinados. Tal como se observará más adelante, Ch. Bonnin (2013) reconoce que el mayor sentido de la administración pública es que los gobiernos puedan superar los impulsos del momento y atender el gran propósito de ser un factor que le aporta a la armonía del entramado social.

El estudio realizado, si bien se desarrolla en varios momentos históricos comprendidos entre 1930 y 1970, permite examinar la validez o no del enunciado según el cual en esta época había una tensión entre la inversión pública fundada en criterios técnicos o en criterios partidistas-electorales; asimismo, al final del el Frente Nacional se generaron acciones para lograr que las políticas estatales salieran de la esfera partidista en la que se encontraban, cuestión parcialmente superada, pues hasta la actualidad siguen teniendo mucha determinación los intereses partidistas y electorales que distorsionan la relación entre necesidad y satisfactor en la inversión pública.. Esta idea es reconocida por estudiosos de esa época. Ladrón de Guevara (1991, p. 48) afirma que “el Frente Nacional ha sido el cambio político más importante de Colombia durante el presente siglo.

Este cambio de régimen tuvo que ver con la constitución de un Estado de tipo capitalista que estuviera acorde con la organización de este tipo que comenzaba a ser predominante. Así mismo, el Frente Nacional, transformó de cuajo el bipartidismo del siglo XIX y reorganizó el sistema político en función de la sociedad que se afincaba”. Kalmanovitz (1998, p. 415) a su vez plantea que “el Frente Nacional significó, en su aspecto más general, la recomposición del bloque de poder, pero también la puesta en práctica de mecanismos y reglas de juego que frenaban la hegemonía de cualquiera de sus fracciones, con un proyecto político y económico acatado por dominantes y dominados reconocen”. Duarte (2003) muestra a través de ejemplos como la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE) la firme intención de Carlos Lleras Restrepo de hacer efectivo el fortalecimiento del Estado Central ante los poderes de los gamonales regionales.

Esto devela que durante el periodo de tiempo planteado para este análisis se buscó pasar de acciones e iniciativas institucionales inspiradas en concepciones partidistas a políticas públicas de carácter estatal, lo cual, en términos investigativos, permite preguntarse por la situación en la que esta hipotética transformación afectó el equilibrio en el contexto regional de las diversas facciones partidistas, pero también de la distribución de los recursos públicos, circunstancias que conectan los diversos momentos que se dieron durante el lapso de tiempo propuesto. En síntesis, la intención de estudiar la Administración Pública en Santander y Antioquia, busca examinar si en estos ámbitos territoriales es posible evidenciar procesos de planeación y toma de decisiones estables en el tiempo y si estas se constituyen en patrones permanentes para dirimir el manejo de sus recursos públicos.

4. Charles-Jean Bonnin y la génesis de la Administración Pública moderna

La forma en que se estructuró la Administración Pública en Colombia durante el periodo de tiempo planteado en este texto, se ajusta al modelo propuesto por Charles-Jean Bonnin, nombre que, si bien pasa inadvertido para algunos estudiosos del tema, presenta logros teóricos y prácticos considerables, de hecho, la administración pública moderna le debe los aspectos básicos que han elevado la administración pública a la categoría de ciencia. Bonnin nació en 1772 y murió en 1846. Según Omar Guerrero, en el prólogo a la reedición de la obra de Bonnin, es poco lo que se sabe de su vida. Las razones de este desconocimiento no son claras, pues, según las cartas que reseñan su obra, Bonnin no fue un desconocido en su tiempo. De hecho, su obra fue reconocida en distintos círculos e incluso llegó hasta la presidencia de los Estados Unidos de América.

A partir de lo que se lee en su obra, se puede corroborar que Bonnin fue un hombre culto; las reflexiones que elaboró sobre la Administración Pública revelan sus lecturas sobre los pensadores de su tiempo; conoció a Montaigne, a Rousseau, así como los principios griegos y romanos de la política y reflexionó sobre los códigos elaborados por Napoleón. De manera que se trata de un hombre reconocido por su obra, que incidió en los principios político-administrativos del tipo de estado que nacía en ese momento y que subsiste hasta nuestros días. Su influencia es conocida en la organización administrativa de nuestros países, sus concepciones fundamentales siguen, a pesar del paso del tiempo, vigentes en nuestra época. Tal como se apreciará, sus aportes se convirtieron en el modelo administrativo usado en Santander y Antioquia, durante gran parte del tiempo sobre el que se realiza el presente estudio.

4.1 Contexto político e histórico de los principios de la Administración Pública

El modelo de administración que plantea Bonnin (2013) es el que hereda Francia del régimen napoleónico. El código administrativo no tiene como antecedentes solamente a la Revolución francesa, sino a la organización política que ya había ideado el emperador. Napoleón centraliza el modelo administrativo y crea el modelo prefectoral. En Colombia, este modelo si bien tiene sus raíces en el periodo colonial, se formaliza a mediados del siglo XIX, prolongándose de manera oficial a través de las primeras cuatro décadas del siglo XX y manteniéndose como referente cultural aun en nuestros días. En Europa, recibe importantes reconocimientos, uno de los más sobresalientes fue el de Tocqueville, quien consideró que lo constituido por Napoleón era perfecto. De acuerdo con el célebre pensador político francés, esta máquina administrativa era "como un aparato que produce su obra independientemente del valor del obrero." (Bonnin, 2013, p. 84) Este es el valor que hasta ahora se le ha concedido a la invención burocrática francesa. la sistematización de la administración tenía por fin dejar de depender de los individuos que se encargaran de ella.

Bonnin retoma estas ideas y la organización centralizada de Napoleón, pues igualmente admiraba la manera como consiguió ordenar al estado francés. No obstante, consideraba que faltaba un manual para delimitar y especificar la acción de la administración. Además, pensaba que este manual debía estar encabezado por los principios de administración pública que hasta ese momento no se habían pensado. Bonnin conserva la centralización y la jerarquización que construyó Napoleón, aunque deja en claro que el funcionario público está en las instituciones como un agente del estado sin una potestad especial. Por lo que ejercer un cargo público es un procedimiento racional y meritocrático y no algo concedido por privilegios especiales de cuna, lo que indica, además, que fueron los vientos de la Ilustración los que dieron vida a esta nueva materia de la organización del Estado.

4.2 La Administración Pública como concepto

Para Bonnin (2013, p. 317) “la armonía existe en la sociedad como en el universo, porque todo es una correlación forzada en el orden social, como en el físico” Con esta frase que abre la tercera edición de los Principios de administración pública, se percibe el aire universalista y racional que recorre la obra del pensador francés. De ahí que, para él, la necesidad de una administración pública sea propia de la sociedad y aplicar los principios que él propone no se trate más que de corresponder con las demandas naturales de la vida en comunidad. De las primeras cosas que afirma Bonnin es que antes de plantear sus principios, se encontraba la sociedad en desorden. No había reglas que permitieran administrar correctamente y los funcionarios actuaban según los impulsos del momento. En sus palabras: “Los principios cambiaban con los hombres y los ciudadanos eran el juguete de las pequeñas pasiones, del orgullo, de la envidia o de la negligencia de aquellos destinados a los empleos públicos que se sucedían en ellos. De esa imperdonable ignorancia de los principios fundamentales de la administración, resultaban los mayores desórdenes del Estado” (2013, p. 180-181).

La arbitrariedad y la dispersión son las principales preocupaciones de Bonnin y la eliminación de las dos es su mayor objetivo. Este propósito está estrechamente relacionado con su época: El orden que acompaña a la razón se convierte en el centro de las preocupaciones políticas y sociales; se desea abandonar el caos y entrar en la cordura y, según Bonnin, para poder hacerlo, la administración pública es un imperativo; por consiguiente, se constituye en garante del respeto al ciudadano y a sus derechos. La existencia de normas administrativas lo protege de los desmanes de los funcionarios y le permite cuidar sus propiedades y sus intereses. En consecuencia, para entender esta nueva ciencia, propuesta por Bonnin en 1808, es necesario asociarla con la situación social y las ideas políticas de su época; ya para ese momento se habían instaurado los principios del Estado Moderno, en los que el centro era la preocupación por el bienestar de los individuos y de sus propiedades. La administración pública se va a constituir así en la manera de concretar y garantizar estos propósitos ciudadanos.

En complemento de lo anterior y para poder explicar su visión de la administración pública, Bonnin (2013) la compara constantemente con la Justicia. Inicialmente, aunque este ámbito sea fundamental para mantener el orden y la armonía entre los seres humanos, no está presente en la cotidianidad que la administración. La razón es que “las leyes judiciales sólo consideran al ciudadano como un individuo en el Estado; las leyes administrativas resuelven respecto de él, como miembro del cuerpo político.”(Bonnin, 2013, 182). Por ello es que considera la justicia como algo facultativo, un elemento de la vida política a la que accede la gente sólo cuando así lo necesita. Por el contrario, la administración es permanente, pues se trata de aquello que pone al ciudadano y al estado en constante relación y que, además, protege al ciudadano y le garantiza sus derechos. Así “administrar es la regla general y juzgar es la regla particular” (Bonnin, 2013, p. 182). De esta manera se compendia su concepción sobre la administración pública, la cual define como el ámbito que pone en relación a los ciudadanos con el gobierno como instituto político que representa al estado; y de ahí mismo dice el francés, “la administración es la cadena que une todas las partes del Estado y las pone en relación con el gobierno” (Bonnin, 2013, p. 183).

Estas ideas obligan a presentar la distinción que hace Bonnin entre estado, gobierno y administración, tres conceptos que inicialmente pueden confundirse. El mismo autor realiza el proceso teórico para distinguirlos, pues, como buen ilustrado, encuentra esencial tener claros los conceptos antes de abordarlos en profundidad. Para empezar, Bonnin parte de la idea de pueblo, es decir esa primera reunión de familias que, al establecer leyes para proteger sus intereses individuales, terminan por conformar un cuerpo único que se convierte en el estado. Ese estado se despliega en acciones legales que son de por sí administrativas pero que, al desconocer sus alcances y principios, quedan sujetas a los caprichos de los gobernantes. Por consiguiente, Bonnin reconoce la existencia de la administración en el gobierno (que se da desde la creación del Estado Moderno francés). No obstante, a esa administración le hace falta rigor y claridad en sus acciones; este vacío es el que pretende superar al proponer sus principios de administración pública; que se dan desde su entendimiento de que “el gobierno es propiamente la administración suprema del Estado: es el alma que da vida al cuerpo político, el punto central hacia el cual reaccionan sin cesar los movimientos que imprime a todas las partes de la administración” (Bonnin, 2013, 219); de aquí se desprende que “la administración es la división de la acción del Gobierno en tantas partes como está dividido el territorio” (Bonnin, 2013, p. 219).

Por ende, la administración pública es el medio del gobierno para dirigir los asuntos públicos; es la voluntad que guía los anhelos del gobierno. Es a través de la administración pública que el gobierno puede hacerse patente entre los ciudadanos. Por ello, el carácter de la administración es actuar, así como juzgar es el carácter de la justicia. Por eso, en síntesis, para Bonnin sólo hay tres instituciones políticas en la organización del Estado: el gobierno, la administración y la justicia. El gobierno como dirección suprema incluye la administración y la justicia. Por eso, aunque la naturaleza del gobierno y de la administración son las mismas no son lo mismo, así que no se

puede confundir al gobierno con la administración pública. La administración, es, “el gobierno considerado en su acción parcial y pormenorizada” (Bonnin, 2013, p. 220). Por lo que el gobierno sería la dirección y la administración sería la acción. La administración actúa sobre lo que las leyes ordenan en general y la justicia sobre lo que ordenan los tribunales. “Así pues, la administración y la justicia son los dos órganos por medio de los cuales el Gobierno ejerce la aplicación de las leyes, los medios necesarios para garantizar su ejecución” (Bonnin, 2013, 220).

Por este motivo es que, tal como lo entiende Bonnin, administrar es la regla general, pues se trata de aquello que acerca a los ciudadanos a sus gobernantes; y juzgar es la regla particular. Como ya se mencionó, la administración se encarga, de la seguridad de los individuos y de sus propiedades; por tanto, los impuestos, los reclutamientos militares, la agricultura, la industria, el comercio, la población, los auxilios y obras públicas, las prisiones, los hospitales, la salubridad, la salud, la policía, hasta los descansos, son competencia de la administración pública (Bonnin, 2013). Es por eso que la manera como se administre será lo que determinará el apego de los administrados por sus administradores, es lo que actualmente se conoce como gobernabilidad.

De ahí que, después de las funciones del estadista, las más importantes son las del administrador, pues a él se le ha confiado la intermediación entre el ciudadano y el Estado. “La fuerza pública, la riqueza natural, la opinión pública, y todo aquello que el hombre aprecia más, como miembro del Estado, dependen pues de la bondad de la administración” (Bonnin, 2013, p. 183). En este sentido se reafirma que la administración tiene un carácter distinto al de la justicia; la justicia juzga, es decir castiga, mientras que la administración actúa para prevenir los delitos. Ambas están para conseguir la armonía en la sociedad, pero, según Bonnin, la tarea de la administración es más importante, pues entre mejor haga su trabajo, menos castigos tendrá que imponer la justicia. En consecuencia, la administración también posee un carácter moral que tiene por fin vigilar las pasiones humanas y “detener el mal intencional justo en el momento en que se va a dar” (Bonnin, 2013, p. 183). Así pues, desde una óptica amplia, la administración es un asunto que interviene en todos los ámbitos de la totalidad social.

La administración cubre todos los aspectos de la vida de los ciudadanos “desde la vigilancia de la policía sobre la limpieza de las calles hasta el movimiento y la dirección de los ejércitos de tierra y de mar, hasta las concepciones del talento en las relaciones políticas y comerciales de las naciones (Bonnin, 2013, p. 184). Por eso es que la administración es la que garantiza el bienestar y la felicidad de los ciudadanos, pues abarca toda la vida de los seres humanos. Y el administrador, entonces, no solamente es un funcionario del estado, sino que el autor lo asume como si fuera un padre para toda la sociedad, a la que ve como una gran familia. Y ¿quién dirige a ese padre? Las leyes. Por esto es que hablar de administración pública es, a su vez, hacer referencia a un código de administración. La administración en abstracto no tiene sentido para

Bonnin, por eso uno de sus grandes aportes consistió, no sólo en esta conceptualización que hace de esta ciencia, sino en su sistematización. El establecimiento de un código es el que permitirá que las pasiones de los administradores no sean las que guíen la administración, pues, mientras fue así, el Estado estaba sumido en la oscuridad como consecuencia de la prevalencia de los intereses privados sobre los generales.

Al sintetizar los ejes del modelo de Bonnin, es posible identificar, como asunto nodal, la preocupación por el orden social. En una visión integral de la vida colectiva su propuesta articula, bajo la noción de Administración Pública, todas las esferas necesarias para que la vida social fluya de manera armónica. Su opción por un centro fuerte y la diferenciación planteada entre Gobierno (con mayúscula inicial) y gobierno, no solo pretende vencer la dispersión, sino que busca garantizar el manejo racional de los recursos a través de la continuidad de los procesos administrativos.

Tomando como referencia el modelo de Bonnin, se analizarán los principales aspectos en la implementación del modelo de administración pública en Santander y Antioquia con el fin de develar la forma en que estos ámbitos territoriales lo asumieron en su devenir histórico. La intención de este texto, como aproximación preliminar al tema, no es otra que valorar la capacidad de los gobiernos regionales de Santander y Antioquia de manejar la administración de sus recursos, asunto que enlaza con los postulados del institucionalismo económico,⁶ enfoque que metodológicamente ha optado por estudiar y aceptar como válido las tendencias verificables empíricamente, por encima de las abstracciones teóricas. Buscar caminos diferentes a la idea de que procesos paralelos, se dan siempre de la misma manera, permite plantear, como se hace en este texto, que, en una república unitaria como Colombia, con unas mismas reglas de juego para todos los entes territoriales, hay un amplio margen para seguir patrones diferenciados.

5. Santander y Antioquia: una mirada a la configuración de sus patrones administrativos

Referirse a la Administración Pública en Colombia es asunto complejo. El termino aparece articulado a divisiones territoriales, tipos de Estado, elaboración de perfiles y competencias para empleados estatales o reformas constitucionales (Younes Moreno, 2009; Uribe Ochoa, 2011). Eventualmente la polisemia que acompaña a este término explica precisamente su naturaleza, ya que, como lo ha planteado Bonnin, la administración pública implica asumir desde el estado la totalidad social, referida a las estrategias generales para garantizar el bienestar, el equilibrio y el orden social. Desde esa perspectiva, la administración pública, involucra la estructura constitucional, la

⁶ En síntesis, el institucionalismo se puede definir como la actitud del analista que utiliza las instituciones no solamente como fondo de su análisis, sino también como factores determinantes de su análisis; trata de explicar las relaciones económicas por el cambio de esas instituciones (Masera, Palma y Calcagno, 2016).

organización territorial, el manejo de los recursos, la toma de decisiones y las condiciones de las personas que participan de ella. En Colombia, es posible afirmar que el modelo vigente entre 1930 y 1970 tiene sus orígenes en la Constitución de Rionegro. Los propósitos del liberalismo de estimular los poderes locales y regionales, los llevó a conceder facultades especiales a los departamentos, provincias y municipalidades (Álvarez Orozco, 2005, p. 104); asunto que fue asumido también por la Regeneración, movimiento que afianzó el modelo francés, centrado en el Departamento y un cuerpo de prefectos para gobernarlo. Este esquema, tal como se ha indicado en la sección anterior, busca garantizar que las decisiones del centro, se hagan realidad en la periferia. El centralismo que se instauró con la Constitución de 1886, a pesar de sus diferencias con lo anterior, vio en este esquema el modelo adecuado para manejar las instituciones y los recursos públicos; en consecuencia, la normatividad le permitió al centro diseñar las políticas, los niveles de participación de los entes territoriales y mecanismos para controlar las disposiciones planteadas.

El periodo comprendido en este análisis inicia en 1930 y culmina en 1970. Es un ciclo complejo, caracterizado por el nombramiento de gobernadores y alcaldes en dos departamentos con orientaciones partidistas marcadamente diferentes; por eso la indagación documental estuvo enfocada a identificar los patrones percibidos en la distribución de los recursos disponibles. En este escrito se asume el manejo de los recursos viales como variable de análisis. El propósito, pues, es establecer el peso del contexto y los criterios a través de los cuales Santander y Antioquia llevan a cabo la planeación y la toma de decisiones para distribuir los recursos a su disposición, con ello se pretende indicar que no es posible hablar de una sola racionalidad en el asunto de las aplicaciones y diversos sentidos de la administración pública regional, así se fundamenta en un mismo desarrollo teórico o en las políticas del mismo estado central.

5.1 El Caso Santanderiano

Las valoraciones que se harán sobre la configuración de sus patrones de su Administración Pública, de manera categórica tendrán que ver con el contexto social, su peso terminará configurando unas formas específicas de manejar los recursos públicos en este departamento. Desde una mirada retrospectiva, el siglo XX no inició de la mejor manera para el departamento de Santander. De ser un gran emporio durante el siglo XIX, la Guerra de los Mil Días lo dejó postrado,⁷ dependiendo de la agricultura, la cual se intentaba desarrollar en unos territorios agrarios fuertemente afectados por el conflicto civil, con pocas vías de comunicación y sin mayor desarrollo tecnológico. La condición de Santander puede ser resumida por la suerte del café, uno de sus productos claves, el cual comienza a trasladarse desde Santander, Boyacá y

⁷ La Guerra de los Mil Días fue un conflicto civil acontecido entre el 17 de octubre de 1899 y el 21 de noviembre de 1902, en un principio entre el Partido Liberal y el gobierno del Partido Nacional (Partido conservador). Dejó al país postrado en todos los sentidos e inauguró una racha de violencia que, con distintas manifestaciones, aún no termina en la historia de Colombia.

Cundinamarca hacia departamentos de la cordillera Central, especialmente a Antioquia, al norte del Tolima y al nordeste del Cauca (Tovar Zambrano, 989). La siguiente gráfica indica la magnitud del descenso de la producción cafetera de Santander, con relación al constante ascenso de la producción de Antioquia.

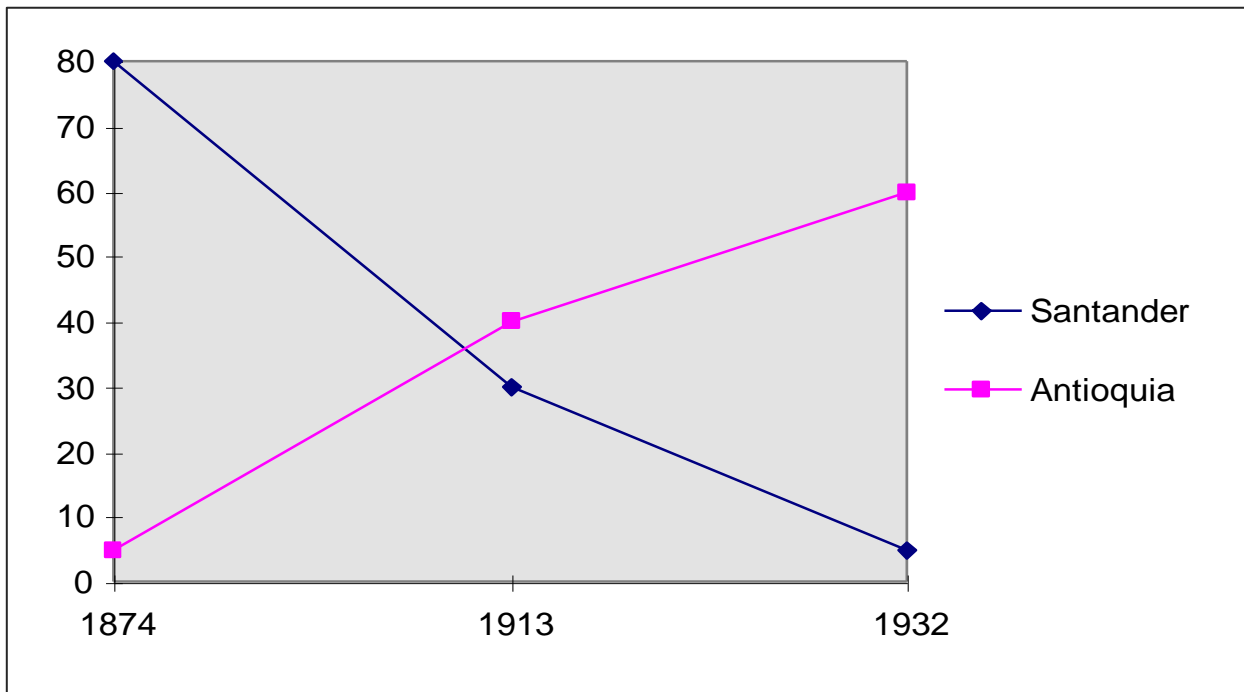


Figura 1: Comparación entre la producción cafetera de Santander y Antioquia: 1847 - 1932 (Miles de sacos)

Fuente: Urrutia, Miguel y Arrubla, Mario (1970).

Con el tiempo, esta situación se reflejará también en la migración hacia otras regiones (especialmente a Bogotá) de la naciente industria cervecera, de la textil y de la amplia oferta bancaria que hubo en Santander, la cual pasó, entre 1903 y 1930, de tener cinco entidades surgidas en el Socorro, Pamplona y Bucaramanga, a sólo ser sede de oficinas de bancos nacidos en Bogotá y Medellín (Mojica P. y Paredes V., 2006). Otro de los indicadores del declive santandereano está representado por la disminución del porcentaje de la población en relación con la población nacional. Si se analiza la información de la siguiente tabla bajo la perspectiva de productores y consumidores, es posible encontrar una relación que vincule el traslado de los agentes económicos con la consecuente migración de la población, que va tras ellos para lograr sostener sus condiciones de vida.

Las fuentes consultadas reflejan que la dirigencia regional vio en la construcción de grandes obras de infraestructura y particularmente en la construcción de carreteras, la oportunidad para que el departamento pudiera fortalecer y conectar entre sí a Bucaramanga, Socorro, Barrancabermeja, Vélez y San Gil, los cuales eran nodos

económicos caracterizados por su gran insularidad. La intención que se puede apreciar en los documentos es la de recuperar de esta manera el dinamismo que tuvo durante el siglo XIX. Con ese objetivo presente, los gobiernos departamentales estimularon fuertemente la construcción de las vías mencionadas para conectar a la capital, Bucaramanga, con sus nodos provinciales.

De la misma manera que se invertía en grandes obras de infraestructura, se estimulaba la educación técnica en todos sus niveles. El énfasis en la formación técnica tuvo una importante acción en 1948 con la creación de la Universidad Industrial de Santander, UIS, una institución que fue concebida para potenciar el desarrollo de los recursos minero-energéticos y para formar el personal para la resquebrajada y aún incipiente industria regional, lo mismo que la posterior creación del Instituto Tecnológico Santandereano (hoy Unidades Tecnológicas de Santander), en 1963, con los mismos fines. Sin embargo y muy a pesar de la intención gubernamental, la revisión de estas iniciativas muestra que aun en 1970, las difíciles condiciones geomorfológicas del territorio santandereano, así como el contexto socioeconómico, hicieron muy lento el proceso y no lograron atraer con la intensidad que se esperaba el volumen de negocios empresariales e industriales anterior a la Guerra de los Mil Días, aunado con el crecimiento constante de la población.

Tabla 1: Porcentaje de la población santandereana en relación con la población nacional

Año	Porcentaje (%)
1825	16.3
1835	16.5
1843	16.8
1851	17.1
1918	11.6
1985	8.3

Fuente: Martínez Garnica, Armando (1993).

Ante esa situación, lo que se dio fue una sensación de pesimismo, porque cuarenta años después de haber iniciado y culminado las más ambiciosas obras viales, su sostenimiento, reparación o actualización era un asunto tan faraónico, que desde este ámbito el desarrollo era una especie de noria, girando en círculos, no solo por las equivocaciones de las gestiones de los sucesivos mandatarios departamentales, sino también por la poca atracción que ejercía Santander para los industriales. Las facilidades de Antioquia, Valle del Cauca o Atlántico representaban mayores oportunidades para producir y acceder a los grandes mercados internacionales. A lo

anterior se le debe agregar la precaria continuidad de los proyectos viales en la agenda real de los gobernantes. El siguiente cuadro sugiere precisamente esa característica, al mostrar como el presupuesto en infraestructura pasó de representar el 37.3% en 1936 al 0.40% en 1969.

Tabla 2: Porcentaje de los ingresos invertidos en infraestructura en Santander (1930 – 1970)

Años	Gobiernos liberales		Gobiernos conservadores		Gobiernos del Frente Nacional	
	1936	1937	1947	1949	1965	1969
Inversión en infraestructura	\$917.070	535.000	\$870.000	\$115.000	\$2.034.000	\$604.000
Ingresos del Dpto.	\$2.457.773	\$3.315.650	\$7.634.574	\$8.280.562	\$105.920.300	\$149.613.720
Porcentaje de los ingresos invertidos en desarrollo vial	37.3%	16.1%	11.3%	1.3%	1.92%	0.40%

Fuente: *Anales de la Asamblea de Santander*

Como síntesis parcial, es posible sostener que la construcción de obras viales, asumido en este caso como muestra representativa de cómo se dio la administración pública en el departamento de Santander, permite afirmar que evidenció debilidades estructurales en la distribución de los recursos manejados. La lógica de la orientación se percibió estrechamente relacionada con la falta de planeación o con la asignación basada en intereses electorales; lo que inauguró un horizonte de ineptitud, equivocaciones y corrupción caracterizado por el mal uso, despilfarro o desviación dolosa de los recursos.

Desde lo expuesto resulta apenas obvio que aún hoy día más de las dos terceras partes del territorio departamental carezcan de vías adecuadas y los recursos continúen siendo impunemente mal administrados; aún no hay políticas de autogestión o de integración que impulsen a las regiones y les permitan generar desarrollo autónomo para integrarse a la economía regional o nacional y que aproximarse a la economía internacional aun sea un horizonte utópico o pura demagogia electoral. Así, reconocer que tomar decisiones administrativas sin la suficiente información o la incapacidad para sostener en el tiempo los proyectos fundamentales para el desarrollo económico de los actores económicos, basada en criterios electorales, explica el círculo vicioso de la infraestructura departamental, absorbiendo ingentes recursos para vías que no fueron debidamente pensadas, o desviando recursos en obras que no se adelantan realmente o se hacen con menor costo y calidad; factores que, a través de varias generaciones, han convertido a este sector en el mayor receptor de recursos oficiales, sin que ello haya incidido en disminuir las vulnerabilidades históricas de la red vial departamental.

Al revisar el esquema con el que funcionó la administración pública, se encuentran documentos como los *Informes del Secretario de Obras Publicas al Gobernador de Santander* correspondientes a los años 1935, 1936, 1942 y 1943 y el *Plan de Desarrollo Económico y Social de Santander* (1963) que dan cuenta, por ejemplo, de que lo percibido en obras viales es una clara manifestación de un modelo caracterizado por:

- La falta de continuidad en los planes y programas. Esto a su vez muestra, desde la perspectiva de Bonnin, la desarticulación entre las autoridades políticas y las expectativas sociales y la inexistencia de un Gobierno supremo, entendido como el ente que más allá de los periodos particulares, asume los compromisos estructurales para el desarrollo integral de la comunidad política (diríase, políticas públicas).
- La imposibilidad de que el Gobierno (con mayúscula inicial), lograra imponerse sobre los gobiernos, lo cual explica la preeminencia del caos, de cierta política electoral corrupta y demagógica y la dispersión de recursos.

Varios de los documentos mencionados, son categóricos al reconocer que la falta de planeación y la dispersión de los recursos no lograron estructurar un sistema vial óptimo para los medianos y grandes agentes productivos, los cuales dependían de vías que facilitarían la comunicación entre los municipios del departamento y entre estos y el resto del país. De igual manera, reconocen que el modelo no fue óptimo para conectar a los pequeños productores rurales con los centros de consumo de sus productos. Desde esta perspectiva, el departamento, por una limitada administración de sus recursos, deja de ser atractivo para las grandes empresas, dificulta y limita la producción y comercialización de bienes elaborados por los agentes locales.

5.2 El Caso Antioqueño

Igual que en el caso santandereano, se parte de la Guerra de los Mil Días como punto de referencia. En este proceso Antioquia puede ser considerada la antípoda de la situación descrita en Santander. De acuerdo con Ortiz Meza y Zuleta Jaramillo (1988), Antioquia, a diferencia de Santander, tuvo niveles muy bajos de afectación por la Guerra de los Mil Días; en esta región hubo una mejor interacción con el partido conservador, que detentó el poder durante la Regeneración, además de una agenda interna más o menos continua que contó con el respaldo de la mayoría de las administraciones departamentales, lo que hizo, entre otros factores, que Antioquia tuviera una dinámica histórica diferente, no sólo con relación a Santander, sino con respecto a las demás regiones del país.

Las primeras cuatro décadas del siglo XX dan cuenta de una intensa y ascendente actividad económica. La minería, importante bastión económico de este departamento, creció a tal punto que llegó a explotar el 70% de las minas existentes en todo el territorio nacional y el 75% de las toneladas anuales que se producían en el país el país (Poveda

Ramos, 1988, p. 217). En relación con el sistema bancario, es muy significativo que la región haya iniciado el siglo XX como sede de siete importantes bancos: el de la República, de Bogotá, el Alemán Antioqueño, el Mercantil Americano, el Agrícola Hipotecario y la Mutualidad de Medellín (Echavarría Uribe, 1988, p. 257). Esta lista que se fue incrementando a lo largo del siglo, muestra el carácter de una economía intensiva y en expansión, que veía como el ferrocarril remplazaba a las recuas de mulas, proceso que a su vez reflejaba la transición de una economía minero-agrícola a una cimentada sobre el comercio y la industria.

Inicialmente, de la misma manera que en el departamento de Santander, el atraso vial de Antioquia era considerable. La célebre frase de Luis Ospina Vásquez (1974), de que era más barato llevar harina a Medellín desde Estado Unidos que desde Boyacá, refleja las condiciones de un sistema vial profundamente limitado por las características topográficas de montaña sobre las que se asienta casi todo el territorio antioqueño. La comunicación fluvial o por carretera era inusual y muy accidentada, predominaban los caminos de herradura; el tiempo entre un punto y otro se medía en días, no en horas, (Zuleta Jaramillo, 1988, p. 252). Tomando como referencia la periodización planteada por Botero Gómez (1988) la superación de las adversas condiciones viales del departamento se dio en dos momentos. Entre 1870 y 1930 la prioridad estuvo en los ferrocarriles, concebidos para unir a los grandes productores con los puertos de exportación y a su vez favorecer el transporte de las mercancías importadas; esta fase, si bien no fue ajena a problemas de financiación y litigios entre contratistas (además de tensiones entre el gobierno nacional y el departamental), pudo ser desarrollada de manera más o menos exitosa; en la segunda fase, a partir de la gran cantidad de lecciones que dejó el primer intento, las autoridades centraron su interés en las vías carretables (pero no descuidaron el ferrocarril), que permitían con menor costo y mayor rapidez afianzar la integración regional; en este sentido, la salida al mar fue la meta asumida por todos los gobiernos regionales entre 1925 y 1955, lapso de tiempo en el que, además, se construyeron tramos para conectar al departamento con el Valle del Cauca, Cartagena y Bogotá, esto sin descuidar, la integración intermunicipal.

En síntesis, en Antioquia las obras viales iniciadas fueron culminadas, aspecto por resaltar, pues refleja la capacidad de la administración para iniciar y culminar proyectos como políticas públicas, a través de varios gobiernos. Este enfoque estructural y sistémico asume como un indicador de calidad que la agenda administrativa pueda sostenerse en el tiempo, ya que disminuye los costos de las obras públicas, potencia los resultados y mejora la confianza social en los gobernantes. Visto desde el pequeño, mediano o gran empresario, la sostenibilidad en sucesivos gobiernos de la agenda pública permite, por ejemplo, realizar proyecciones de expansión y dar un marco macroeconómico de mayor estabilidad para las inversiones y el crecimiento económico; mientras que para la administración pública se legitima el cobro de los tributos y la existencia de la burocracia administrativa (máxime si cuenta con alto grado de preparación técnica); circunstancias, todas ellas, con una alta incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Cuando se revisan las condiciones estructurales que han hecho posible este tipo de escenarios aparecen varias respuestas. Es notoria, por ejemplo, la existencia de un proyecto de región, aspecto sobresaliente cuando se analiza la administración pública por la sostenibilidad de las políticas gubernamentales en todos los ámbitos de su competencia. Este hecho a su vez, está relacionado con la existencia de una élite empresarial, tal como lo reconocen Restrepo Santamaría (2011), Safford (1989) Mayor Mora (1996), Twinam (1985) y Botero Herrera (2003), élite que con gran frecuencia, incidía en la toma de decisiones, directa o indirectamente, tal como lo propone Restrepo Santamaría (2011) al expresar que el 60% de las personas que se desempeñaron como gobernadores en Antioquia y el 63% de los que fungieron como alcaldes de Medellín entre 1940 y el 2004, sin excepción, eran miembros de las élites patronales o las representaban; esta élite ha tenido claro un proyecto de región. Esta circunstancia explica, en parte, la configuración de un sistema administrativo fundado sobre la racionalidad técnica y la eficiencia en el manejo de los recursos.

Los diferentes organigramas observados dan cuenta de una estructura administrativa marcadamente técnica en la medida que permiten apreciar el predominio de los funcionarios dedicados a asuntos específicos, tales como los ingenieros, profesionales en estadística, dibujantes, ingenieros, mecánicos, carpinteros, apuntadores, albañiles, herreros, contadores, mineros, médicos y topógrafos; tal como se puede apreciar en la Tabla 3.

Tabla 3: Clasificación del personal de la Dirección General de Caminos de Antioquia (1935 – 1938)

	1935	1936	1937	1938
Ingenieros	30	10	12	36
Inspectores	4	6	6	7
Dibujantes	1	1	2	4
Mecánicos	15	3	16	31
Chóferes	23	22	22	28
Carpinteros	15	3	4	19
Apuntadores	14	1	2	23
Albañiles	35	18	26	14
Herreros	18	4	3	25
Obreros	1564	492	425	2258
Contadores	4	4	3	6
Oficinistas	14	11	16	15
Mecánicos	2	2	1	1
Celadores	8	12	11	21
Vigilantes	48	18	40	66
Cadeneros	40	11	11	49
Almacenistas	6	4	4	12

Arrieros	2	1	1	21
Abogados	1	1	1	1
Mineros	21	10	13	35
Médicos	1	0	0	6
Oficiales	1	8	7	18

Fuente: Correa Gutiérrez, Dairo (2004) con base en Cano Álvarez, Antonio (1939) Informe del Secretario de Hacienda, Medellín, Imprenta Oficial.

Esta estructura se percibe en prácticamente todos los esquemas administrativos de las diferentes secretarías del departamento. El asunto es reiterativo y sugiere un rasgo que debe ser valorado en la medida de que en esta sección territorial muestra ciertas características que se anticipan a las grandes reformas administrativas del país. La memoria departamental en el campo del manejo y la distribución de los recursos públicos cuenta con una gran cantidad de referentes, algunos de ellos anteriores a la delimitación planteada para este escrito. De manera especial, vale la pena mencionar, a manera de ejemplo, los siguientes documentos:

- *Dos ordenanzas* (1916): Es una compilación de dos iniciativas de la Asamblea Departamental, autorizando, en la primera de ellas, al gobernador para que, de acuerdo con el concepto de un experto cubano, adquiriera un campo de experimentación para la siembra, el cultivo y la preparación del tabaco, dotándolo con todos los elementos que sean necesarios para crear en él una oficina de análisis de tierras con el fin de que los particulares puedan hacer de manera gratuita exámenes para establecer la calidad de sus tierras. La segunda es un proyecto de ordenanza, planteado en 1938, para obtener registros estadísticos sobre asuntos que optimicen la movilidad de vehículos y de personas, de tal manera que los entes públicos puedan intervenir científicamente en el manejo de las situaciones relacionadas con ese ámbito de la vida urbana.
- *La Escuela del funcionario* (1919) de José V. Restrepo, contiene los elementos sustanciales expresados por Bonnin sobre el valor de contar con una administración pública eficiente, capaz de elevar las condiciones de vida de las personas, propósito que requiere para ser alcanzado de los mejores funcionarios, técnicos y probos.
- *La Ordenanza 44 de 1923*, que plantea una reorganización de la administración pública que mejore su eficiencia y su capacidad para articular todas las regiones del departamento; la *Guía Laboral* de 1940 o el *Estudio de la Organización Administrativa del Departamento*, divulgado en 1960, para corroborar que los mecanismos de planeación administrativa incluidos en la reforma constitucional de 1968 ya habían sido abordados en el contexto antioqueño en asuntos relacionados con la cualificación de los integrantes del servicio civil.

Estos referentes muestran que hubo un especial interés por los organismos, las personas y las condiciones generales que debía tener la distribución de los recursos públicos, con énfasis en lo técnico como uno de los elementos más notorios; además, con un claro proyecto de región; unas políticas macroeconómicas que incidían de manera asertiva en el desarrollo de la microeconomía lo que generó un intenso proceso de industrialización y de crecimiento del comercio, al lado de la minería, la agricultura y la expansión de la frontera cafetera con las dinámicas de colonización; todo esto sumado a un creciente desarrollo social que generó una próspera clase media y una mayor confianza en las políticas y decisiones de sus gobernantes.

6. Conclusiones

En este trabajo se toman como punto de partida los planteamientos de Charles-Jean Bonnin; se pretende aplicarlos como referentes teóricos para valorar la configuración de los patrones administrativos en los departamentos de Santander y Antioquia, unidades territoriales con unas diferencias sustanciales en su desarrollo socioeconómico para la época del análisis (1930-1970). De acuerdo con los elementos comparados, los dos inician el siglo XX desde situaciones parecidas, pero, a la vez, con un proceso de desarrollo que los va a terminar diferenciando notablemente. Por un lado, en Santander hay fuga de capitales, empresas, población y mano de obra; mientras que en Antioquia, estas variables presentan una tendencia ascendente. Esto se revela desde la perspectiva de Administración Pública en dos entornos territoriales específicos y en un periodo histórico determinado, cuyo principal objetivo político es avanzar en la institucionalidad del Estado Central, pero con la tensión entre criterios técnicos para la distribución recursos y los criterios políticos. Electorales.

Desde la teoría de Bonnin, la Administración Pública racional (al estilo weberiano) es una aspiración del liberalismo ilustrado de su época. Desde esta perspectiva, el Estado es la institución que, por su propia naturaleza, puede encauzar a la sociedad al progreso y al bienestar. Ello implica, tal como lo reflejan sus proposiciones, garantizar que la totalidad social sea intervenida desde los criterios que planee este instituto político central. Esto permite entender que su modelo administrativo está concebido para que la periferia sea el reflejo del centro institucional. Tomando estas consideraciones, resulta razonable que en entornos de mayor desarrollo económico la Administración Pública funcione de manera óptima, a diferencia de aquellos contextos en que la precariedad de las condiciones socioeconómicas la convierte en la mayor opción para invertir recursos sin mayores criterios técnicos, con enfoques basados en los personalismos, la política y los intereses electorales.

Como se ve en los casos estudiados, Santander y Antioquia reflejan de manera notoria esta diferencia. Un mejor desempeño del segundo, en el que la existencia de una elite formada en su mayoría bajo parámetros técnicos logró trasladar a la administración de los recursos públicos aspectos esenciales para generar bienestar social y, a la vez,

potenciar a la misma élite económica, industrial, comercial y cafetera; ello se puede apreciar en la constante valoración de los elementos técnicos cada vez que se debían tomar decisiones, lo cual permitió tener una agenda dominada por la planeación y la continuidad; tal como se pudo apreciar en el texto las obras que se iniciaban generalmente eran culminadas; a estos elementos es posible adicionar que la planeación permitió realizar obras con beneficios colaterales. Esto quiere decir en el caso de la infraestructura vial que las grandes carreteras construidas para comunicar a Antioquia con los departamentos vecinos nunca descuidaron el trazado y construcción de las vías intermunicipales. Ello sugiere que, si bien la Administración Pública fue un aliado incondicional de las aspiraciones de las grandes empresas privadas, casi todas ellas conectadas con mercados internacionales, supo atender también con criterios de eficiencia y universalidad las necesidades de actores sociales locales y regionales.

En síntesis, desde los criterios que se han venido desarrollando, se puede decir que en cuanto *ethos* cultural, Antioquia genera una identidad cultural y un proyecto de región consolidado, mientras que en Santander se formará un proyecto de región con menos identidad y más fragmentado. En cuanto a las vías de comunicación, Antioquia desarrolla un sistema vial eficiente y creciente que le genera dinámica comercial y mayores posibilidades de comunicación nacional. En ambos departamentos se da un proceso de colonización y crecimiento que en Antioquia fortalece el sector primario y secundario de la economía, pasando de una sociedad campesina a una sociedad urbana e industrial; mientras que en Santander se da el paso de una sociedad campesina a una sociedad semiurbana y comercial con un proceso industrial fallido. En cuanto a la clase política, Antioquia genera una élite política y económica con un fuerte sentido regional y permanencia mientras que en Santander va a ser más cambiante, sin mayor permanencia, ni sentido de pertenencia, más personalista. Finalmente, en la distribución regional de recursos públicos, Antioquia genera mayores procesos técnicos en su distribución y cierta equidad regional (con excepción del Urabá antioqueño); mientras que en Santander se dan procesos más voluntaristas, caudillistas con poca presencia de estudios de necesidades y fuertemente inequitativos.

En el contexto mencionado, resulta altamente significativo que las dos unidades territoriales, presentaran en el Censo Industrial de 1945 (Dane, 2009) unos resultados que, desde la perspectiva entre administración pública y desarrollo económico, resultan altamente significativos. De acuerdo con el documento citado, Santander tenía en 1945 setecientos (700) establecimientos industriales y Antioquia tenía mil quinientos (1.500), los cuales generaban utilidades en el caso santandereano de treinta y tres millones de pesos (\$33.000. 000.00) y de ciento setenta millones de pesos (\$170.000. 000.00) en el caso antioqueño. Este dato permite sostener una correlación entre la forma en que se gestionan los recursos públicos y el nivel de desarrollo económico de los entes territoriales y su impacto en el bienestar social.

7. Referencias bibliográficas

- Álvarez Orozco, R. (2005). *La transición del régimen de provincias y distritos al régimen municipal en el Estado Soberano de Santander, 1857 – 1887*. En: Reflexión Política, vol. 7, núm. 13, junio, 2005, pp. 120-132. Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Instituto de Estudios Políticos - IEP.
- Ayala Diago, C. (1996). *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: Los orígenes de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) Colombia 1953 – 1964*. Bogotá, Colciencias.
- Bonnin, Ch. (2013) *Principios de Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Botero Herrera, F. (1985) *La industrialización en Antioquia: Génesis y consolidación, 1900 – 1930*. Medellín, Hombre Nuevo Editores.
- Botero Herrera, F. (2003) *Estado, nación y provincia de Antioquia: Guerras civiles e invención de la región, 1829 – 1863*. Medellín. Hombre Nuevo Editores.
- Calvo Isaza, O. Parra Salazar, M. (2012) *Medellín (Rojo) 1968*. Planeta. 2012.
- Carpio, Adolfo P. (2004). *Principios de filosofía, una introducción a su problemática*. Buenos Aires, Glauco editores.
- Cataño, G. (1973). *Educación y Sociedad en Colombia*. Bogotá, Ediciones Universidad Pedagógica Nacional.
- Correa Gutiérrez, D. (2004). *La administración pública del Departamento de Antioquia durante la República Liberal, 1930 – 1944* (Monografía de grado). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Dane (2009). *Primer Censo Industrial de Colombia, 1945*. Bogotá, Imprenta Nacional.
- Echavarría, J. (1988). *Bancos y finanzas en el siglo XX*. En: Historia de Antioquia. Bogotá, Editorial Presencia.
- Elías, Norbert (1978). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- García Estrada, R (2005). *Elites, empresarios y fundadores: Los casos de Antioquia y Sur de Bolívar (Colombia) y el Tucumán Colonial (Argentina)*. Medellín. CISH - Colciencias
- Gómez Cárdenas, A. (2012) *Los años locos: Diario íntimo de un industrial, Medellín 1923 – 1925*. Medellín, Fondo Editorial EAFIT – Banco de la Republica.
- Helg, A. (1987). *La Educación en Colombia. 1918 - 1957*. Bogotá. Fondo Editorial CEREC.
- Leal Buitrago, F. (1989). *Estado y Política en Colombia*. Bogotá. Editorial Siglo XXI.
- Mardones, J.M. 1991) *Filosofía de las Ciencias Sociales*. Barcelona, Anthropos.
- Martínez Garnica, A. (1997) *La Provincia de Vélez: Orígenes de sus poblamientos urbanos*. Bucaramanga, Ediciones UIS.
- Martínez Garnica, A. (1997). *La Provincia de los Comuneros: Orígenes de sus poblamientos urbanos*. Bucaramanga Ediciones UIS.
- Martínez Garnica, Armando (1993). Colombia país de regiones. (Vol. 11). Medellín, P. 174

- Masera, G. A.; Palma R. y Calcagno, D. L. (2017). *El institucionalismo económico. Identidad de un movimiento disidente (1899-1939)*. En: Revista Economía e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 511-534. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v26n2/1982-3533-ecos-26-02-00511.pdf>
- Mayor Mora, A. (1996) *Ética, trabajo y productividad en Antioquia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Melo, J. (1988). *Historia de Antioquia*. Bogotá, Editorial Presencia.
- Mojica Pimiento, Amílcar y Paredes Vega, Joaquín (2006). *El sistema financiero y el Banco de la Republica en Santander*. Bucaramanga, Centro Regional de Estudios Económicos.
- Müller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia
- Ortiz, L. (1988) *Antioquia bajo la regeneración*. En: Historia de Antioquia. Bogotá, Editorial Presencia.
- Pecaut, D. (1991) *Orden y violencia: Evolución socio política de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá, Norma.
- Pinto, Dora Inés. (1990) *Análisis Geográfico: Proceso de Urbanización en Colombia*. Bogotá, IGAC.
- Pinzón de Lewin, P. (1989). *Pueblos, regiones y partidos*. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- Poveda Ramos, G. (1988). *Breve historia de la minería*. En: Historia de Antioquia. Bogotá, Editorial Presencia.
- Restrepo Santamaría, N. (2011) *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940 – 2004*. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.
- Restrepo, J (1919) *La escuela del funcionario*. Medellín, Universidad de Antioquia.
- Reyes, Inés Elvira. (1984) *Santander: Aspectos Geográficos*. Bogotá, Ediciones IGAC.
- Rosanvallon, P. (1999). *La consagración del ciudadano*. México, Instituto Mora
- Safford, F. (1989). *El ideal de lo práctico: El desafío de formar una élite técnica y empresarial en Colombia*. Bogotá, Ediciones Universidad Nacional.
- Tovar, Zambrano Bernardo (1989). *La Economía Colombiana: 1886 - 1.922*. En: Nueva Historia de Colombia. Bogotá, Editorial Planeta.
- Twinam, A. (1985) *Mineros, comerciantes y labradores: Las raíces del espíritu empresarial antioqueño: 1763 – 1810*. Medellín. FAES.
- Uprimny, R. (1989) *Legitimidad, clientelismo y política en Colombia: Un ensayo de interpretación*. En: Cuadernos de Economía. Vol. X - No.13. Bogotá, Ediciones Universidad Nacional de Colombia.
- Uribe Ochoa, J. (2011). *Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá, Ediciones Universidad del Rosario.
- Uricoechea, F. (1986) *Estado y Burocracia en Colombia*. Bogotá, Editorial Universidad Nacional.

Urrutia, Miguel y Arrubla, Mario (1970). *Compendio de Estadísticas Históricas de Colombia*. Bogotá, Universidad Nacional.

Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, Almudena Editores.

Younes Moreno, D. (2009) *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública.

Zuleta Jaramillo, L. (1988). *El comercio en el siglo XX*. En: Historia de Antioquia. Bogotá, Editorial Presencia.