

# Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública.

SANABRIA-GONZÁLEZ, Iván David, Vargas Fonseca, Alan David y CAMELO SÁNCHEZ, Fabián Eduardo.

Cita:

SANABRIA-GONZÁLEZ, Iván David, Vargas Fonseca, Alan David y CAMELO SÁNCHEZ, Fabián Eduardo (2016). *Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública*. *Revista Polémica*, 17, 44-53.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ivan.david.sanabria.gonzalez/6>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pdCg/x8X>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

# POLÉMICA

Número 17

Una mirada a las élites colombianas desde las teorías organizacionales



# POLÉMICA

Año 2016. ISSN 0120-5129



## Directora Nacional

Claudia Marcela Franco Domínguez (E)

## Subdirector Académico

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

## Secretario General

Alexander Cruz

## Comité editorial

### Decana Facultad de Pregrado

Luz Stella Parrado

### Coordinador Editorial

Héctor Elías Pinzón Torres

### Auxiliar Editorial

Cristian Sebastián Bello

### Coordinadora Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos

Teresa González Velásquez

### Diseño y Diagramación

Juan Carlos Durán Zambrano

### Ilustraciones

[www.freepik.es](http://www.freepik.es)



## 64

Endoprivatización de la educación: una aproximación conceptual

*Ricardo Zapata Ariza*

## 06

Editorial

## 08

Administración pública electrónica: una guía para su implementación

*Sandra Cristina Valenzuela Roberto*

## 16

Formación del administrador público en citación, derechos de autor y escritura

*Liliana Patiño Olave y Olga Torres Estepa*



## 62

Conflictividad y estrategia: matices de las políticas públicas y su impacto territorial

*Alejandro Gamboa Cárdenas*

## 34

Una mirada a las élites colombianas desde las teorías organizacionales

*José Luis Moreno Prieto y Yonathan Mateo Landázuri*



## 44

Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública

*Eduardo Camelo Sánchez*

# editorial

Las revistas universitarias forman parte del universo de las publicaciones académicas. En estas se publican artículos cuyo contenido ha sido previamente revisado por expertos en la materia y tienen la característica de emitirse con criterio de periodicidad.

El contenido de las revistas académicas está compuesto básicamente de artículos, cuyas áreas son definidas por cada dirección editorial. Los más frecuentes son los artículos de investigaciones, de análisis de situaciones y de reseñas de libros.

Las revistas académicas pueden ser científicas o de divulgación y constituyen un medio para dar a conocer a la comunidad científica los resultados de investigaciones originales, con todos sus detalles, referencias y resúmenes. Son las que mueven las fronteras del conocimiento. Su audiencia es específica y usan un lenguaje especializado, con frecuencia incomprensible para el lector común. Son publicadas por entidades académicas o profesionales que han logrado ganar credibilidad y prestigio. Su edición es muy rigurosa, pues los artículos son examinados a profundidad y detalle por especialistas antes de ser aceptados para su publicación.

Las revistas de divulgación, por su parte, son medios de información de temas diversos dirigidos a una audiencia no especializada. Contienen artículos sobre materias de interés general y acontecimientos de actualidad. Pueden contener resultados de investigaciones formativas, reflexiones, análisis de casos y reseñas de libros. También se publican con periodicidad. Aun cuando los artículos son evaluados por pares antes de ser aprobados, no tienen el rigor de las revistas científicas.

La revista Polémica es una revista de divulgación. Nació hace varios lustros como un medio de comunicación de los profesores de la Facultad de Pregrado de la ESAP con el propósito de convertirla en su tribuna de expresión intelectual hacia la comunidad académica. Su publicación, al contrario de lo que manda la tradición, no ha logrado ser periódica. La intención de quienes han sido sus editores ha sido la de publicar dos números al año. Sin embargo, la revista ha pasado por largos periodos sin ver la luz.

Polémica se ha mantenido gracias a la terquedad de quienes, más por vocación que por formación, han sacado algunas horas de sus quehaceres académicos y personales para discutir sobre la publicación del próximo número.



De un tiempo para acá, en *Polémica* se abrió el abanico de colaboradores y ahora escriben en ella estudiantes, profesores, funcionarios y hasta académicos de otros países.

No importa el tiempo que haya pasado ni quiénes dirijan temporalmente la revista, a *Polémica* la ha caracterizado la rigurosidad para seleccionar y evaluar los artículos que han de publicarse. Esta práctica le ha garantizado mantener un buen nivel de calidad. No obstante, la periodicidad es una deuda pendiente con los lectores. Los avatares que caracterizan a las instituciones públicas no han permitido estabilizar la publicación periódica y regular de la revista.

Desde 2013, su consejo editorial logró diseñar una política editorial que ha servido de base para la publicación de los últimos cuatro números. Las convocatorias han logrado despertar el interés de estudiantes y docentes en la publicación de sus escritos, a pesar de la incertidumbre por la fecha de su publicación. La evaluación por parte de los pares académicos ha podido convertirse en un diálogo anónimo del que resultan los artículos que llegarán a los nuevos lectores. *Polémica* se nutre y está dirigida, básicamente, a la comunidad académica esapista. Los temas de la administración pública,

la política, el Estado y el devenir del país son los que inspiran de manera regular a sus colaboradores.

El propósito de la revista es el divulgar lo que produce su comunidad tal como es, sin pretensiones ni modestias, a manera de espejo que permita ver el nivel de su producción intelectual.

Desde 2015 se publica en dos formatos: el físico y el digital. Este último está anidado en la página oficial de la escuela y sus números están disponibles para quienes deseen consultarla, inclusive más allá del campus. La publicación del formato físico ha estado subordinada a los ire y venires de las circunstancias institucionales.

La pretensión de los editores y los articulistas de *Polémica* es que sus artículos sean leídos y consultados. Que nutran discusiones y experiencias afines a sus contenidos. Que sean trabajados en las aulas de clase. Aunque la aspiración más ambiciosa es que sea leída por muchos públicos, la más realista es que, por lo menos, sea leída por la propia comunidad universitaria.

- Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública



POLEMICA

## RESUMEN

*En este documento se plantean hipótesis sobre la relación entre el manejo político y retórico de temas que incumben al campo técnico de la administración pública. Por medio de estudios de caso, como el análisis del discurso de las políticas de pobreza y anticorrupción. Se sostiene que la legitimidad del aparato burocrático es regularmente afectada en favor de intereses de coyuntura política. La institucionalización de políticas basadas en estrategias retóricas desarticula la eficacia del proceso administrativo, y quiebra y limita la posibilidad de construir tradiciones y saberes especializados de acción. Mientras los poderes de turno pasan, la vorágine de representaciones cambiantes entierra la posibilidad de que ciudadanos y servidores públicos construyan opiniones y saberes permanentes sobre la administración del Estado.*

### PALABRAS CLAVE:

*Administración pública (H83), retórica, políticas públicas (Z18), medios de comunicación (I8), pobreza (I3), corrupción (D73).*

### KEYWORDS:

*Public Administration (H83), Rhetoric, Public Policy (Z18), Mass Media (I8), Poverty (I3), Corruption (D73).*

## ABSTRACT

*In this paper, the reader will find the theoretical hypotheses about the relationship between the political and rhetorical management issues that matter to the technical field of public administration are raised. Through case studies, and discourse analysis of the politics of poverty and anti-corruption policy is intended to argue that the legitimacy of the bureaucratic apparatus is regularly affected interests in favor of political situation. The institutionalization of policies based on rhetorical strategies dismantles the effectiveness of the administrative process, bankruptcy and limits the possibility of building traditions and specialist knowledge of action; while the government turn pass, the maelstrom of changing representations bury the possibility that citizens and public servants and permanent knowledge construct opinions about the state administration.*

**Ajan David** Vargas Fonseca

Administrador público y abogado. Estudiante de la Maestría de Ordenamiento Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: advargasf@unal.edu.co

**David** Sanabria González

Administrador público y politólogo. Especialista en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Correo electrónico: ivdsanabriago@unal.edu.co

**Fabián Eduardo** Camelo Sánchez

Administrador público. Especialista en estadística aplicada, especialista en análisis espacial. Estudiante de la Maestría en Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: fecamelos@unal.edu.co

# Retórica y burocracia: usos del análisis crítico del discurso para la administración pública

## Introducción

**E**l primer propósito de una disciplina es establecer los límites de su objeto de conocimiento; en el campo de los estudios interdisciplinarios, esto consiste en validar la compatibilidad de saberes para responder a una pregunta. En el caso de esta investigación, se trata de conectar los usos del análisis crítico del discurso para comprender los fenómenos relacionados con la administración pública.

En específico, interesa resaltar aquí la esencia técnica de la burocracia en contraste con el manejo político y mediático de un conjunto de temas que por lo regular son enunciados en la opinión pública. La presentación de estos temas al público se efectúa por medio de estrategias retóricas que carecen de rigor técnico, lo que hace parecer que la solución a los problemas sociales y estatales es trivial o, en su defecto, que carece de respuestas definitivas.

Con el conjunto de categorías de análisis del saber lingüístico crítico es posible identificar el uso arbitrario que ha recaído sobre significantes que representan acciones

del aparato administrativo, del cual depende la legitimidad de las autoridades públicas frente a la sociedad. Por otra parte, el conjunto de conocimientos sobre el Estado permite establecer un marco teórico riguroso para evitar que el análisis lingüístico pierda de vista jerarquías y nociones elementales de la burocracia en Colombia.

Para presentar la evidencia que permite realizar esta conexión, se toman dos casos referidos a esa relación interdisciplinar: la política de pobreza y la de anticorrupción. Estas dos políticas tienen una trayectoria histórica definible, y se configuran alrededor de figuras retóricas con las que se presentan los problemas públicos a la sociedad; estas han variado de orientación y significado en sus estrategias, lo cual posibilita una comprensión de cada tropo y, por lo tanto, un perfil de diseño institucional de las políticas públicas.

El objeto de este trabajo no es buscar culpables. Las ciencias sociales constantemente están en relación con los efectos que sus conocimientos y saberes generan



en la sociedad. Dado que la administración está relacionada con el proceso político y mediático, se ve alterada por el reverbero que regresa a ella, y en muchas ocasiones los servidores públicos y estadistas no tienen los elementos para comprender el efecto invisible de las coyunturas. Por esa razón, las políticas para “salir del paso” tienden a concentrar la atención de los estudiosos de la administración.

Este análisis tiene el propósito disciplinar de fijar límites a la comprensión de los fenómenos burocráticos, en relación con la vorágine de noticias y opiniones que día a día circulan entre los ciudadanos, lo cual llega a escenarios donde se realizan propuestas que afectan e incluso pueden ir en contra no solo de los principios de la administración democrática, sino en contra del Estado de derecho.

### Marco teórico: retórica, lógica y ciencia administrativa

La retórica es una de las disciplinas que se enseñaba a los jóvenes griegos en los tiem-

pos de las polis, y consistía en el arte de la persuasión (Aristóteles, 2003). Los otros dos componentes que debían acompañar a la educación virtuosa eran la dialéctica y la lógica. Como lo relata Platón, los jóvenes aprendían a usar rápidamente la retórica y la dialéctica *ad hominem*, con el objetivo de burlarse y destruir los argumentos de sus pares y ancianos. Mientras que la función de la lógica y el estudio del logos y de las razones eran secundarios, los griegos se entregaron al calor de las palabras, al tiempo que sus cuerpos estaban expuestos a la frialdad de la piedra (Sennet, 1997).

La política, como actividad democrática, conduce a la inestabilidad. El arte de la persuasión, sumado al desarrollo de la tragedia, la poesía y la música en Grecia, le permitió a esta cultura reconocer que es posible jugar con el mundo de los signos. Mientras tanto, en Roma la ley fijó las sólidas bases para la construcción de un imperio que trascendió hasta la caída de Constantinopla en 1450. El rigor de la ley permitió que los retóricos no influyeran negativamente en un camino recorrido por el Estado. La voca-

ción del Estado (*status*) es mantener el *statu quo*, hacer que las cosas prosigan tal y como están.

En la modernidad la relación entre la política y el derecho fue zanjada a favor del derecho y el conservadurismo de las instituciones, manifestados en la redacción de constituciones. En las naciones que fueron o son potencias, la constitución fijó directrices políticas que confluyeron en la formación de un aparato administrativo desde el cual se construyeron tradiciones sólidas. Vale resaltar que, entre los primeros campos burocráticos organizados por las potencias, estuvieron el ejército, la hacienda, los tribunales y la circulación de la moneda (Kennedy, 2006).

Estos campos burocráticos permitieron la constitución de discursos estructurantes de lo estatal y de lo público que se conservan con el paso de los siglos gracias al respaldo de las ciencias sociales. Sin embargo, desde el siglo XX hasta la actualidad, la lucha por la legitimidad de la acción estatal se ha visto amenazada debido a la aparición de diversos campos de intervención y a la transitoriedad de los gobiernos electoralmente elegidos, los cuales agencian sus programas de gobierno en objetivos efímeros y de corta duración.

La hipótesis que se explora en el presente trabajo consiste en que la estabilidad de las herramientas de gestión pública se ven desacreditadas debido a su captación por parte de estrategias retóricas provenientes de discursos político-electorales. Los fenómenos que se representan como obvios desde un discurso político pueden ocultar la inverosimilitud con la cual se plantean algunos de los problemas sociales que generan un gran impacto en la legitimidad del aparato estatal.

Con las herramientas del análisis crítico del discurso es posible develar el funcionamiento de estas estrategias discursivas que circulan en los medios de comunicación y en los círculos académicos. Inicialmente, con base en el trabajo de Lakoff (2009; 2007) sobre el proceso de identificación de las metáforas, en este texto será expuesta una breve reflexión sobre las estrategias que operan en dos campos problemáticos de la legitimidad estatal, que son la pobreza y la corrupción.

## Las políticas de pobreza y anticorrupción

Estas dos políticas fueron escogidas para su estudio en este trabajo porque, antes de entrar a formar parte del conjunto de temas administrativos del Estado social de derecho, la mayoría de los ciudadanos se han formado una representación del Estado con base en los significados de las palabras "pobreza" y "corrupción".

Las reflexiones que se presentan a continuación hacen parte de los procesos de discusión de la línea de investigación Políticas Públicas y Estudios Críticos del Discurso del Grupo Colombiano de Análisis del Discurso Mediático, la cual está compuesta por profesores, estudiantes y egresados de la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad Nacional de Colombia.

### La política de pobreza

*"Lo que debes hacer, con el dinero y con los pobres, es no dejar que se acerquen demasiado"*

(Bukowski, 1982, p. 254)

No nos compete en este análisis entender las causas sociales de la pobreza. El enfoque con que el Estado "ha administrado la pobreza" está determinado en esencia por el modo de comprensión y denominación de esta. Por lo general, los teóricos han hecho énfasis en el qué de la pobreza. Con base en el enfoque cuantitativo, la pobreza debe ser medible, contable y definible en modelos matemáticos. En algunos casos, la pobreza está asociada con niños en la calle, ancianos sin pensión y mujeres cabeza de familia (Woolf, 1989, p. 13); y en otros, con límites y estándares de ingreso y gasto (Escobar, 1998).

Por otra parte, desde un enfoque cualitativo, la pobreza plantea incomodidades sobre la funcionalidad del sistema, lo cual demanda la comprensión de dicha disfuncionalidad relacionada con el proceso socializador de los individuos (Morrill, 2002, p. 1). Recientemente, la complejidad de este signifiante motiva a los estudiosos a hacer un cambio de categorías y comprender los procesos de desigualdad social por medio de conceptos como el de exclusión social (González, 2000, p. 27).

El conjunto de trabajos realizados sobre la pobreza puede dividirse en dos secciones: los que comprenden la pobreza absolutamente y los que lo hacen relativamente. Los primeros se caracterizan por una visión sustancial: la pobreza está compuesta por pobres. El enfoque absoluto define la pobreza por medio de prescripciones ontológicas sin importar el contexto, los datos ni la sociedad.

El enfoque relativo define la pobreza no por los pobres, sino por una situación. Esta es transitoria y tiene fronteras franqueables: una situación relativa al ingreso económico y al nivel de vida, en relación con el consumo de determinados bienes y servicios. Este enfoque se orienta a explicar el modo en que las situaciones de pobreza deben ser disminuidas, para así reducir la proporción de la población en "situación de pobreza".

Este excursus sobre los dos enfoques de la pobreza es el preámbulo a la presentación de los dos modelos retóricos asumidos por el Estado para actuar respecto a aquella: "luchar contra la pobreza" y "superar la pobreza".

La metáfora de la lucha contra la pobreza tiene tres elementos que es preciso desentrañar. El primero es que una guerra tiene aliados y enemigos, y los enemigos no pueden ser aliados entre sí. En segundo lugar, una lucha implica ganar o perder; ganar significa vencer a la pobreza, y perder significa que la pobreza ha ganado. Por otra parte, la metáfora de "superar la pobreza" tiene una estructura similar. Lo contrario de la superación es el estancamiento, la quietud; superar la pobreza significa movimiento, "saltar los obstáculos", y no superarla significa quietud, o en caso de movimiento previo, ser frenado por los obstáculos.

Existen propuestas retóricas intermedias, como "política contra la pobreza", titular que caracteriza al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 102, pero que en general terminan más cercanas al tropo "luchar" o "combatir".

Respecto al caso de la pobreza, podría pensarse que cada tipo de metáfora se asocia a una teoría o enfoque de ella, lo cual sería intelectualmente deseable y sencillo; pero en la práctica no ocurre así. No hay una correspondencia entre enfoques de la pobreza y figuras retóricas, así como mate-

rialmente no existe una división entre luchar y superar; este es un comodín estratégico que ha permitido una fuerte concentración del gasto público en una sola entidad, como lo es el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DAPS).

La diferencia radical en términos de acción pública consiste en que, cuando es necesario legitimar el gasto público y hacer del Estado el líder y responsable de los problemas sociales, se hacen llamados a la lucha contra la pobreza. Por otra parte, el discurso sobre superar la pobreza está asociado con las relaciones público-privadas horizontales: la pobreza es asunto de la sociedad y el Estado solo debe intervenir en la coordinación de acciones para superarla. Pero esta distinción es imaginaria.

Incluso, en el mejor de los sentidos técnicos, son aceptables afirmaciones como "para luchar contra la pobreza hay que superarla", "superar la pobreza, combatiéndola", etc. En los recientes pronunciamientos del presidente Juan Manuel Santos, las cifras son el testigo del gran "avance" contra la pobreza; pero ¿por qué las cifras indican una realidad deseable, mientras la realidad económica sigue tambaleando en la inestable cuerda floja?

A juicio de los autores, la percepción sobre la mejoría de la pobreza es uno de los indicadores al que más atentos están los votantes; por otra parte, un gobierno no pue-



pobreza

de garantizar la estabilidad económica o la “prosperidad” en el largo plazo (o al menos no ha sido así en Colombia). Por esta razón, la rigurosidad en la medición de la pobreza no ha dependido del DANE o el DNP, sino del modo como el gobierno de turno decide hablar de la pobreza, mezclando estrategias retóricas de acuerdo al tipo de alternativas de las cuales dispone (Sanabria González, 2013).

El problema de esto es la naturalización de ciertas convenciones (Pardo Abril, 2013). Discutir que el Estado en Colombia debe atender la pobreza no es algo adecuado en el escenario político, y mucho menos si se trata de la adquisición de una clientela electoral. De modo que, así como la pobreza está asociada a índices y poblaciones vulnerables que permanecen en su vulnerabilidad, la política de pobreza continuará siendo un comodín para legitimar tácticas coyunturales.

### La política anticorrupción

*“¿no es pesimismo lo que asalta siempre a las personas de acción cuando se ponen en contacto con las personas de la teoría?”.*

*(Musil, 1978, p. 308)*

El otro debate es la política anticorrupción. La sociedad está bombardeada por el significativo “corrupción”, al punto que Estado, políticos y corrupción se entienden como lo mismo. El fenómeno que ha operado en esto es la fragmentación de las representaciones de lo corrupto, que oculta las diferentes responsabilidades en cabeza del Estado, po-

líticos y funcionarios de carrera. En especial, la discusión sobre la corrupción distrae y elude el debate sobre los componentes técnicos de la administración.

La corrupción está asociada directamente con la legitimidad del Estado. Las autoridades públicas corruptas no son respetables, y por lo tanto la primera tarea de los servidores públicos es demostrar las razones por las que su poder debe ser atendido. La fuerza tiene un límite que tiende al agotamiento rápido, mientras que el respeto y la sujeción causada por la fuerza simbólica del poder público en movimiento es la razón que cohesiona a Estado con la sociedad.

En Colombia, desde la aprobación de la Constitución de 1991, existió una apuesta por demostrar que un Estado que había hecho la paz con algunos grupos guerrilleros, que ahora tendría una vocación social y que se componía sustancialmente de la misma clase política que el anterior régimen, podía cambiar el panorama de todos los males anteriores. Por esa razón, y con el ímpetu renovado, el gobierno de César Gaviria declaró la guerra a todo aquello que no se sometió al nuevo régimen: las guerrillas beligerantes, el narcotráfico y el fantasma de la corrupción.

Si se revisa el modo de nombrar las políticas en Colombia, es evidente que este es un país dirigido y planeado por medio de una mentalidad bélica. La primera nominación que recibe la política anticorrupción es “luchar contra la corrupción”. La lucha establece que existe un enemigo, y este es un fantasma que aparece solo cuando



ha sido generado un ciclo que particulariza al enemigo en una persona; a este ciclo lo conocemos como "ciclo del estigma de lo corrupto" (Vargas Fonseca, 2014, p. 23).

El enemigo contra el que se enfrenta la clase dirigente colombiana es una cultura del atajo basada en intermediarios ilegales, los cuales ofrecen bienes y servicios abusando del poder público. Este ciclo es alimentado por vigilantes no confiables, y así se llega a la última etapa, la del descrédito, que es el enemigo concreto. La clase política está interesada en que los "administrados" o los ciudadanos así lo crean.

El modo como se continúa y refuerza esta estrategia contra el escepticismo es atribuir a la corrupción propiedades negativas, como que es sucia, es un mal imbatible o un flagelo. Por este camino, la corrupción desemboca en dos vertientes: imputar la naturaleza del mal a errores técnicos o a la moral de los actores de la corrupción.

Si la corrupción es originada por factores técnicos, entonces no es corrupción, sino mal diseño organizacional, un producto de profesionales incompetentes; en síntesis, es la capacidad deficitaria del personal del Estado. Por otra parte, si la corrupción se origina en la moral, ¿cómo intervenir la moral?; ¿puede hacerlo el Estado?

La apelación a la moral es un callejón sin salida. El Estado moderno carece de moralidad, precisamente porque posee un sistema jurídico que establece lo legal y lo ilegal (Luhmann, 1996). Desde el Estado no funcionan estrategias retóricas que dividan las acciones en buenas y malas, y por lo tanto, la lucha contra la corrupción, expresada en una lucha contra lo malo (el mal político, el mal funcionario), atraería de forma negativa la visión de la ciudadanía hacia el cuerpo de servidores, y ese no es el objetivo de un plan de legitimación.

Por ende, en la primera década del siglo XXI apareció y se consolidó otra estrategia retórica, la de la transparencia. La transparencia es una categoría que tiene que ver con la seriedad, los resultados, el compromiso y, naturalmente, la credibilidad. Es un tropo asociado con lo limpio: la administración tiene que ser limpia, es de-

cir que en ella no se deben realizar procesos de forma oculta.

Pero que algunas cosas sean realizadas de forma oculta no significa que sean sucias o no limpias. La transparencia está asociada en especial a resultados. Si la administración no ofrece resultados es porque no es transparente, y entonces debe ser liquidada y su trabajo realizado por sectores privados. En la actualidad, estas dos figuras retóricas permanecen y se refuerzan. En el medio colombiano, las estrategias retóricas asociadas con la guerra parecen estar lejos de desaparecer.

## Conclusiones

Las políticas públicas, al ser un proceso social donde las organizaciones estatales y la sociedad civil participan para la solución de problemas, están mediadas por el agenciamiento del lenguaje. Por lo tanto, dado que todos los días se negocia el significado de las palabras en atención a los fines, es natural que el proceso político produzca consensos expresados en figuras retóricas. Sin embargo, como resultado de los procesos político-electorales, la disciplina administrativa pierde rigor en su actuación cuando busca legitimar su operación en los discursos político-electorales.

En la solución de problemas de política social y pública, la disciplina administrativa debe poner a prueba las etiquetas retóricas, pues el conocimiento administrativo no debe verse abocado a las metáforas. Como se ha señalado, los campos de acción de la administración pública están permeados por estas situaciones, cuyo reconocimiento constituye el primer paso para el analista. Por esta razón, para poner a prueba la retórica de la política como referente de la acción estatal, y con base en los dos casos expuestos en este texto, se proponen las siguientes herramientas:

La visibilidad de lo invisible: La metáfora de la guerra plantea decir qué o quiénes son el enemigo. La guerra construye enemigos fantasmales que carecen de cuerpo, y construye siluetas que son rellenadas con la pasión del discurso. No hay época simbólica más importante en la administración de un Estado que aquella en que es posible señalar un enemigo con nom-

bre propio: los Estados y su poder militar son básicamente una máquina de guerra.

Por lo tanto, ¿cómo hacer la guerra a la pobreza?, ¿acaso significa hacer la guerra a los pobres? Después de la Segunda Guerra Mundial, el discurso del desarrollo reemplazó la declaración de guerra que existía hacia el fascismo, el comunismo y la pobreza. Sin embargo, en opinión de varios autores, la pobreza no ha disminuido en el mundo. Entonces, ¿contra qué se hizo guerra?, ¿todos fueron recursos perdidos? Según la opinión que aquí se defiende, la pobreza, como percepción del mundo material, es un conjunto de juicios morales e índices que direccionan el gasto público a rubros que no solucionarán el problema, pues la pobreza en sí misma no es un problema.

Detrás de la metáfora de la lucha contra la pobreza hay una realidad invisible, susceptible de ser modificada con la sola suspensión de la metáfora de la "lucha". Quizá "la pobreza debería ser nuevamente socorrida", como era la visión del mundo en la Edad Media, cuando la Iglesia atendía a los mendigos y minusválidos; o simplemente la pobreza debería ser aceptada o "amada". Con cualquier otra figura retórica surgirá un modelo de implemen-

tación y actuación del Estado que poco o nada tiene que ver con la ciencia administrativa que desde allí se establece.

Desplazamiento del objeto: Las estrategias retóricas desplazan el objeto de intervención; no simplemente ocultan una realidad invisible, que no es conveniente desentrañar, sino que desplazan el foco de atención de un objeto X a un objeto Y. Como ocurre con la diplopía, la estrategias retóricas proponen observar cosas que existen, pero solo por medio de un defecto. El desplazamiento del objeto conlleva el uso de los recursos públicos en ficciones; sin embargo, se trata de ficciones sutiles.

Este desplazamiento, con el paso de los años, construye teóricamente, desde el rigor de una disciplina, metodologías de intervención "rigurosas". Según la tesis de Austin, "construye cosas con palabras". Para enfocar el objeto de intervención de una política pública, primero es necesario establecer los límites humanos, administrativos, económicos, territoriales y temporales que las autoridades pueden intervenir eficazmente. En concreto, para el caso de la corrupción, un Estado jamás podrá garantizar que intervendrá en la conciencia de sus funcionarios públicos, ni podrá cambiar la moral de sus empresarios.

## REFERENCIAS

- Aristóteles. (2003). *Retórica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Bukowski, C. (1982). *La senda del perdedor*. Barcelona: Anagrama
- Camelo Sánchez, F.E. (2013). *Construcción discursiva del referencial de política territorial en la ley 1454 de 2011 en Colombia*. (Monografía para optar al título de administrador público). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Gómez Rodríguez, O. E. (2009). *Secuestro en Colombia: significados y prácticas discursivas*. (Trabajo de grado de maestría). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- González, J. I. (2000). Apuntes para una agenda de estudios sobre la pobreza en, *Temas para investigación sobre pobreza y desarrollo*. (pp. 23-41). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Kennedy P. (2006). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: De Bolsillo.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político*. Barcelona: Editorial Complutense.
- Lakoff, G. (2009). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Catedra.
- Luhmann, N. (1996). *Introducción a la teoría de los sistemas*. México: Universidad Iberoamericana.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.
- Musil, R. (1978). *El hombre sin atributos*. Barcelona: Seix Barral
- Pardo Abril, N. (2013). *Cómo hacer análisis crítico del discurso: una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sanabria González, I.D. (2013). *Construcción discursiva de la política de juventud del orden territorial: El caso del departamento de Cundinamarca*. (Monografía para optar al título de administrador público). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- Sennet, R. (1997). *Carne y Piedra*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vargas Fonseca, A.D. (2014). *Rupturas en las connotaciones de corrupción: De la Ley 190 de 1995 a la Ley 1474 de 2011*. (Monografía para optar al título de administrador público). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá.
- Woolf, S. (1989). *Los pobres en la Europa moderna*. Barcelona: Editorial Crítica.

# POLEMICA

