

---

## Expansión organizacional del Estado bajo el paradigma de la disciplina fiscal: una lectura desde la metáfora del cefalópodo

Recibido: 14 febrero Aceptado: 15 abril 2025

Lúbar Andrés Chaparro Cabra<sup>1</sup>

### Resumen

El ensayo analiza y discute las razones detrás de la creación y permanencia de organizaciones estatales, desafiando la visión economicista dominante que aboga por la reducción del Estado. A pesar de las reformas administrativas promovidas desde los años 80 para disminuir el tamaño del aparato estatal, el número de organizaciones estatales ha aumentado, lo que sugiere que su existencia responde a dinámicas más complejas.

Desde una perspectiva weberiana, el Estado es concebido como un instituto político que regula las relaciones sociales a través de la burocracia y el monopolio de la fuerza. Para ilustrar su funcionamiento, propongo la metáfora del cefalópodo, donde el Estado es la cabeza y las organizaciones estatales son sus tentáculos, que se expanden y regeneran según las necesidades sociales y políticas.

Cuatro factores explican la creación de estas organizaciones: i) Estabilidad institucional: garantizan continuidad

más allá de los ciclos electorales; ii) Proyección de agendas políticas: formalizan ideologías y cambios estructurales impulsados por gobiernos en turno; iii) Demandas sociales y crecimiento poblacional: surgen como respuesta a problemas emergentes y nuevas necesidades ciudadanas; iv) Captura del Estado: funcionan como herramientas de influencia política y burocrática.

El ensayo concluye que, lejos de disminuir, las organizaciones estatales continuarán evolucionando y especializándose, impulsadas por desafíos globales como el cambio climático, la seguridad y la transformación digital. A futuro, más que un achicamiento del Estado, es probable que se observe una mayor sofisticación de las organizaciones estatales.

### Palabras clave

organizaciones estatales, creación de organizaciones, neoliberalismo, burocracia

---

<sup>1</sup> Docente e investigador catedrático de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Nacionalidad: colombiano. Correo-e: [lubachap@esap.edu.co](mailto:lubachap@esap.edu.co)

## Abstract

The essay analyzes and discusses the underlying reasons for the creation and persistence of state organizations, challenging the dominant economic perspective that advocates for the reduction of the State. Despite administrative reforms implemented since the 1980s aimed at downsizing the state apparatus, the number of public organizations has increased, suggesting that their existence responds to more complex dynamics.

From a Weberian perspective, the State is conceived as a political institution that regulates social relations through bureaucracy and the monopoly of legitimate force. To illustrate its functioning, I propose the metaphor of a cephalopod, in which the State represents the head and state organizations are its tentacles—extending and regenerating in response to evolving social and political needs.

Four main factors explain the emergence of these organizations: i)

Institutional stability: they ensure continuity beyond electoral cycles; ii) Projection of political agendas: they formalize ideologies and structural changes promoted by incumbent governments; iii) Social demands and population growth: they emerge in response to new problems and evolving citizen needs; iv) State capture: they operate as instruments of political and bureaucratic influence.

The essay concludes that, rather than diminishing, state organizations will continue to evolve and become increasingly specialized, driven by global challenges such as climate change, security, and digital transformation. In the future, instead of a shrinking State, a greater sophistication of state organizations is likely to be observed.

## Keywords

State organizations, organization creation, neoliberalism, bureaucracy

## Introducción

Desde la década de 1990, la reforma de la administración pública ha estado guiada por el postulado de la ineficiencia del sector público, manifestada en sobrecostos en la provisión de bienes y servicios, clientelismo y corrupción, distorsión de precios, déficit fiscal, entre otras disfuncionalidades estructurales del propio Estado (Ramírez y Ramírez, 2004). La solución propuesta consistió en reducir el tamaño del Estado, entendiendo esto como la disminución del número de

organizaciones estatales, del personal estatal y de los gastos de funcionamiento. Estas ideas comenzaron a cobrar fuerza a nivel global desde la década de 1980 y, en América Latina, adquirieron especial relevancia a partir de la crisis de la deuda pública iniciada en 1982 (Giraldo, 2009). Desde el enfoque económico dominante, esta estrategia fue sintetizada en el llamado “decálogo de Williamson” (1990), que propuso una serie de ajustes estructurales y administrativos orientados a la reconfiguración del Estado.

Dichos ajustes se estructuraron en torno a tres perspectivas. En primer lugar, desde el ámbito de la política pública, se impulsó un cambio en el modelo de provisión de bienes y servicios, sustituyendo los subsidios a la oferta por subsidios focalizados<sup>2</sup> a la demanda. En segundo lugar, desde el enfoque macroeconómico, se promovió la reducción del tamaño del Estado, medido fundamentalmente por la magnitud del gasto público y sus determinantes, con énfasis en alcanzar el equilibrio fiscal. Finalmente, desde la perspectiva microeconómica, se adoptó una visión del individuo como agente racional que maximiza su utilidad, lo que condujo a una postura contraria a toda intervención estatal que pudiera distorsionar el funcionamiento del mercado, afectar las preferencias individuales, reducir la utilidad esperada (por ejemplo, mediante controles de precios) o restringir la libertad de elección.

Cuatro décadas después de esta orientación de las reformas administrativas, encontramos que el tamaño del Estado nunca se redujo: las organizaciones estatales crecieron en número, aumentó el empleo público y el gasto público es mayor (Ley de Wagner). En este sentido, la visión economicista es insuficiente para explicar el fenómeno organizacional: ¿qué y cómo explicar el crecimiento de las organizaciones estatales? Resulta completamente paradójico, el hecho de que por un lado, haya una coincidencia retórica tan fuerte en las críticas y malformaciones del Estado, y por otro, se creen más organizaciones y/o que crezcan en sus funciones y tamaño.

La relevancia de este interrogante se fundamenta en dos dimensiones analíticas. La primera concierne a la necesaria coherencia epistemológica en la enseñanza de los asuntos públicos, tanto en su vertiente teórico-conceptual como en su dimensión pragmática, incorporando en dicho análisis los aportes —y también las

---

<sup>2</sup> Este proceso se conoce como focalización y consiste en orientar recursos o servicios públicos hacia grupos específicos de la población, generalmente aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, en respuesta a las restricciones presupuestarias y a las exigencias de disciplina fiscal.

limitaciones— de la economía como disciplina auxiliar. En este ámbito, resulta recurrente la hegemonía de marcos normativos derivados de la teoría económica neoclásica, los cuales prescriben una concepción instrumental del Estado, subordinado funcionalmente a las dinámicas del mercado, y articulado a una narrativa que promueve su reducción sistemática bajo los principios de eficiencia, racionalidad fiscal y minimización del intervencionismo. Esta situación plantea un problema de consistencia formativa, en tanto se observa empíricamente que las organizaciones estatales no sólo mantienen su presencia, sino que amplían su campo de acción y, en numerosos casos, emergen nuevas entidades estatales orientadas a la atención de problemáticas sectoriales específicas o a la gestión de bienes públicos complejos. Se configura así una paradoja dentro del discurso económico dominante: mientras se argumenta a favor de la contracción del aparato estatal, se reconoce simultáneamente la necesidad de crear entes reguladores que, paradójicamente, habiliten condiciones para la competencia y el funcionamiento eficiente del mercado, lo cual implica una expansión selectiva de la arquitectura institucional del Estado.

La segunda dimensión se vincula con la necesidad de superar la visión despectiva o reduccionista del Estado y de sus componentes estructurales. Al referirme a estos componentes, aludo a los instrumentos que conforman el aparato gubernamental: burocracias, dispositivos de intervención, capacidad coercitiva, entidades públicas, procedimientos administrativos, mecanismos de estandarización, entre otros. Lejos de ser meras expresiones de ineficiencia o disfuncionalidad, estos elementos constituyen dispositivos fundamentales para la provisión de orden, la estabilidad institucional y la gestión de los conflictos inherentes a toda sociedad compleja. En este sentido, la existencia del Estado —y, por extensión, de sus organizaciones— no sólo resulta funcional, sino ontológicamente necesaria para la articulación del poder, la estructuración de las relaciones sociales y la administración de los problemas colectivos. Desde esta perspectiva, parece más plausible —al menos en términos estructurales— que desaparezcan o se debiliten organizaciones privadas, comunitarias o del tercer sector, antes que las entidades públicas encargadas de sostener la gobernabilidad y de canalizar institucionalmente los conflictos sociales.

En este escrito sostengo que las organizaciones estatales se crean con el propósito de ordenar y estructurar las interacciones humanas. Por esta razón, atendiendo a una dosis de realismo y superando el negacionismo, el fenómeno de creación de estas organizaciones debe estudiarse y comprenderse desde una perspectiva más

compleja. El análisis de las organizaciones estatales en particular —y del aparato estatal en general— requiere enfoques que ofrezcan herramientas para entender la realidad del ecosistema organizacional que conforma la gestión gubernamental. Esto implica atender a la emergencia de nuevos problemas sociales, el crecimiento poblacional, los intereses políticos, la configuración del poder de los bloques económicos hegemónicos, entre otras variables que confluyen y coinciden en la creación de nuevas entidades estatales.

Partiendo del argumento central según el cual las organizaciones estatales surgen como mecanismos para estructurar la acción social en contextos de alta incertidumbre y fragmentación, este ensayo se enfoca en explicar las razones que justifican su creación y persistencia. Asimismo, se argumenta por qué el enfoque economicista dominante resulta insuficiente como marco analítico para abordar esta realidad compleja. Si bien el análisis carece de una localización espacial precisa, se incluyen algunas referencias tangenciales a agencias creadas en las últimas décadas, la mayoría de ellas en el contexto colombiano.

El manuscrito se divide en seis partes, incluida esta introducción. En la segunda se explica por qué es simplista la visión tradicional de mercado y del enfoque economicista dominante en explicar las realidades organizacionales de lo estatal. En la tercera se ofrece un marco analítico para comprender el Estado y sus organizaciones a partir de la acción social y el enfoque clásico weberiano de la administración pública. El objetivo de esta sección es dejar claro la necesidad de los Estados y el incremento de las organizaciones para atender nuevos fenómenos complejos dentro de los países. En la cuarta se presenta una definición de organizaciones estatales y se describen cuatro elementos que identifiqué como explicativos en la creación y permanencia de organizaciones estatales. En la quinta parte, se presentan algunos temas que forzarán a una reorientación de las organizaciones estatales en los próximos años, e incluso un aumento. Por último, se presentan las conclusiones.

### **Los problemas epistemológicos del enfoque basado en subordinación del Estado**

Desde el paradigma dominante de la economía<sup>3</sup> —particularmente influenciado por la economía neoclásica y por las teorías de gestión pública desarrolladas en las

---

<sup>3</sup> Cuando me refiero al paradigma dominante, aludo específicamente a la economía ortodoxa, en particular a la escuela neoclásica, la cual sostiene que el mercado constituye la institución central y estructuradora de las relaciones sociales. Desde esta perspectiva, se asume que los mecanismos

últimas décadas— se ha consolidado una visión instrumental del Estado y de sus organizaciones, subordinada a la lógica del mercado. En este enfoque, se concibe que los problemas públicos deben ser abordados principalmente a través de mecanismos de mercado, y que la intervención estatal en el ámbito social debe limitarse a corregir fallas específicas, actuar de forma subsidiaria o facilitar condiciones para el funcionamiento eficiente de los actores privados. Esta perspectiva reduce la acción del Estado a un rol funcional y tecnocrático, despojándolo de una comprensión más amplia como actor político y social con capacidad propia de agencia. Este enfoque subordina a las organizaciones estatales al concepto de racionalidad económica según el cual la forma de actuar de éstas debe ser para corregir las fallas del mercado (Stiglitz, 2000). Esta perspectiva instrumental de las organizaciones estatales se caracteriza por ser atemporal, asocial y apolítica.

El enfoque tiene un supuesto poderoso y básico: las transacciones se dan en un escenario de información completa, perfecta y simétrica entre los actores que intervienen en la relación social de consumo y/o producción. Esto implica que no hay incertidumbre, y que es predecible que habrá intercambio por parte de los individuos involucrados en la transacción. En este contexto, la información se concibe como el mecanismo fundamental que emplean los actores para tomar decisiones racionales orientadas a la maximización del beneficio o la utilidad. Un símil ilustrativo de esta característica es el de una *fotografía*: esta captura el momento en que se acuerdan el precio y la cantidad de un bien o servicio, sin revelar el proceso previo que condujo a dicho acuerdo o transacción. De esta manera, la "dinámica social" puede entenderse como la suma de *múltiples fotografías*, cada una representando un momento específico que, en conjunto, reflejan los agregados económicos dentro del campo social.

Si bien este enfoque no aborda explícitamente las relaciones sociales que subyacen al intercambio, se infiere que las decisiones individuales de consumo contribuyen al bienestar social. Cada persona accede a una canasta de bienes y servicios conforme a su restricción presupuestaria, y el resultado se considera eficiente en términos paretianos<sup>4</sup>. En este marco de análisis, la acción colectiva se asume como

---

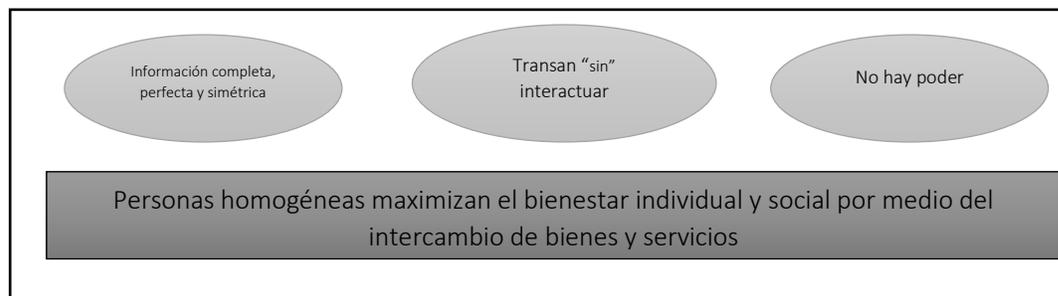
de oferta y demanda, guiados por individuos racionales que maximizan su utilidad, son suficientes para asignar eficientemente los recursos y coordinar la vida social.

<sup>4</sup> El Primer Teorema Fundamental del Bienestar establece que, bajo ciertas condiciones de competencia perfecta, toda asignación de recursos que resulta de un equilibrio competitivo es eficiente en el sentido de Pareto. Es decir, no es posible mejorar la situación de un individuo sin empeorar la de otro.

neutral y su impacto puede cuantificarse a través de la suma de los excedentes del consumidor y del productor.

La última característica a destacar es la ausencia de tensión, conflicto o confrontación en las transacciones que tienen lugar entre los individuos. Esta condición se deriva de la inexistencia de incertidumbre en el modelo, lo que permite representar las relaciones de consumo y producción como simétricas, caracterizadas por una intensidad y reciprocidad equivalentes. Se proyecta así la idea de una igualdad sustantiva entre los actores, quienes compartirían los mismos atributos en un contexto de supuesta homogeneidad. Para los fines de este ensayo, denomino este enfoque como el modelo ideal de libertad de mercado, sustentado en la ausencia de dominación y en un ideal de libertad en el que las decisiones son tomadas de manera individualista. A su vez, este modelo presupone una subordinación del Estado, ya que cualquier intervención externa es concebida como una distorsión de la libertad de elección y, por tanto, como un obstáculo para la maximización del bienestar.

Esquema 1. Modelo ideal de libertad de elección del mercado.



Nota. Elaboración propia.

Ahora bien, hay dos problemas teóricos en los planteamientos de este esquema ideal. En primer lugar, el Estado es una realidad material estructurado por organizaciones estatales que buscan generar orden, promover la estabilidad social, reducir la incertidumbre, promover la cooperación y agenciar las tensiones derivadas del poder. En segundo lugar, son el conjunto de organizaciones del Estado las que permiten que las transacciones privadas se realicen. Varios ejemplos al respecto. El Estado puede crear una organización estatal para promover la libre competencia o crear aranceles (el caso de las superintendencias encargadas de inspeccionar, vigilar y controlar los abusos del mercado) o limitar la iniciativa privada proveniente del extranjero por medio de un decreto expedido

por la organización encargada de los temas comerciales. Asimismo, el poder estatal puede estatizar los capitales para que se agencien los bienes y servicios por medio de empresas públicas<sup>5</sup>.

En este caso, el enfoque que plantea la subordinación del Estado —y de sus instituciones— frente al mercado no se sostiene empíricamente. Tampoco puede hablarse de una relación simétrica, ya que existe una subordinación funcional del sector privado respecto a la gestión gubernamental. Esto se debe a que es únicamente a través de las funciones estatales —como la regulación— que se posibilitan transacciones de mercado; además, es el Estado quien garantiza los derechos de propiedad mediante el sistema judicial y establece mecanismos de señalización de precios orientados a inducir decisiones valoradas como socialmente racionales (por ejemplo, la reducción del consumo de bebidas azucaradas), entre muchas otras funciones. Si bien podría argumentarse que el capital privado logra complementar<sup>6</sup> funciones estatales —como sucede en los procesos de privatización—, esto ocurre exclusivamente a partir de decisiones de carácter público, tomadas por una organización estatal con legitimidad para hacerlo. Es decir, la entrada del capital privado al ámbito estatal se da cuando un actor político lo propone y se concreta únicamente mediante autorizaciones legales y marcos regulatorios. Un ejemplo ilustrativo de ello es la privatización de las telecomunicaciones en México y Colombia.

Sumado a lo anterior, el campo de acción de las organizaciones estatales no se reduce al ámbito empresarial, es decir, la preocupación de las organizaciones estatales aborda problemas complejos y más globales como los ambientales, de pobreza, del aborto, la nutrición saludable, entre muchísimos más. La configuración de estas situaciones define en varios casos la existencia de competencias estatales e incluso de nuevas organizaciones.

---

<sup>5</sup> Caso venezolano con las estatizaciones en la era del presidente Hugo Chávez.

<sup>6</sup> Aunque el mercado opera dentro del marco regulatorio definido por el Estado y sus organizaciones, resulta fundamental reconocer su papel en el cumplimiento de fines públicos, especialmente en la asignación de recursos, la innovación y el crecimiento económico. Esta perspectiva no busca desestimar los aportes del mercado ni sugerir su eliminación, sino enfatizar que su funcionamiento está condicionado por decisiones políticas e institucionales. El Estado no solo regula, sino que configura y orienta al mercado como instrumento estratégico para alcanzar objetivos colectivos. Por ello, el debate no debe plantearse en términos de oposición entre Estado y mercado, sino como una reflexión sobre su articulación funcional. En última instancia, la “mano invisible” del mercado opera bajo el permiso y la supervisión del Estado.

## Concepto de Estado y de organizaciones estatales

El principal problema de la visión ortodoxa sobre las organizaciones estatales radica en su reconocimiento limitado del poder del Estado. Este poder, según Crozier y Friedberg (1990), debe entenderse como "el resultado que cumple la condición de ser contingente y derivado de la movilización de las fuentes de incertidumbre pertinentes que [los actores] controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego" (p. 26). En un sentido complementario, Weber (2014) define el poder como "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia" (p. 43). El Estado, desde el punto de vista organizacional weberiano, lo entendemos como un instituto político "de actividad continuada en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión de monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" (Weber, 2014, pág. 43). Para este autor, el Estado corresponde a una asociación política que está ligada a un espacio geográfico, a una población y al monopolio legítimo de la fuerza, es decir de la coacción física. Los seres humanos, aceptamos ese monopolio legítimo; en otras palabras, reconocemos la probabilidad de dominación porque es una despersonalización del uso de la fuerza en nombre de principios y valores que se consideran superiores como la paz, el cuidado de los niños y las niñas, el bienestar de los adultos mayores, la seguridad ciudadana; aunque no haya consenso social sobre el contenido de intereses superiores, y que en la práctica el Estado responda sólo a unos intereses específicos.

Si bien el concepto de Estado se puede asumir desde diferentes aristas, acá lo simplifico desde la visión operativa como la suma de las organizaciones que dan forma a la configuración que se plasma de manera muy simple de cara a la ciudadanía en los organigramas con toda su fuerza jurídica que implica esto. Es una realidad material observable en los países, los cuales tienen divisiones geográficas y cuentan con organizaciones que se van creando para responder a las dinámicas poblacionales y territoriales<sup>7</sup>. Por ejemplo, la población aumenta y las realidades que suceden en las divisiones geográficas se complejizan y por tanto las organizaciones se adaptan pues la sociedad las considera importantes para gestionar sus problemas, necesidades e incluso anhelos.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en nuestros países es común observar la creación de nuevos municipios (Chaparro, 2013), los cuales se estructuran a través de organizaciones estatales encargadas de brindar bienes y servicios a la población.

Antes de entrar en materia sobre la creación de organizaciones estatales, es importante reiterar que si bien éstas se plasman en organigramas, su funcionamiento es complejo, porque responde a componentes de poder, hay funcionarios inmersos, junto con sus hábitos y prácticas; hay manuales; negociaciones; estrategias, objetivos y un sinnumero de aspectos que son estudiados por teóricos de las organizaciones y la administración pública. Por eso resulta, muy simplista desde el enfoque económico dominante, que se suponga al Estado como un ente subordinado que se puede comprender como un agente económico más.

### *El poder de la entelequia estatal y la despersonalización del poder*

Las sociedades modernas han configurado una forma de estructuración social basada en el Estado. Desde el punto de vista weberiano, la legitimidad es la creencia en la validez y justificación de un sistema de poder y autoridad (Barenstein, 1982). Esa legitimidad puede originarse en la tradición, en los valores y costumbres, o en la legalidad de las normas y los estatutos. El problema de la legitimidad carismática y la sustentada en costumbres es que no despersonalizan el poder; es decir, lo asocian a una figura individual investida de atributos especiales. Esto conduce a que la relación social —y, en consecuencia, el orden social— sea frágil, pues se apoya en vínculos afectivos y respuestas emocionales. En cambio, una forma de organización sustentada en una estructura impersonal o abstracta incrementa la probabilidad de obediencia y, con ello, de persistencia del orden social. Este argumento se vincula con la noción de incertidumbre del orden social desarrollada por Crozier y Friedberg (1990): a mayor solidez institucional, mayor capacidad de gestionar dicha incertidumbre. Por ello, la dominación basada en la despersonalización a través de normas, reglamentos y leyes representa, en términos weberianos, el tipo ideal.

En el Esquema 2 se presentan los tres elementos que otorgan fuerza a la entelequia<sup>8</sup> estatal. El análisis adoptado es de carácter macro, donde el Estado se configura como la instancia que justifica la legitimidad y estabilidad de las decisiones colectivas. Esta legitimidad solo es posible en la medida en que las personas que interactúan en el entramado social otorgan voluntariamente el poder

---

<sup>8</sup> El concepto de entelequia, proveniente de Aristóteles, alude a la realización plena de una potencialidad. En este sentido, la entelequia del Estado puede entenderse como la forma en que una abstracción institucional —producto de relaciones humanas e históricas— alcanza tal grado de formalización y autonomía que actúa como si tuviera vida propia, ocultando su origen social tras una apariencia de racionalidad objetiva.

de dominación a la asociación política denominada Estado. Este, a su vez, ejerce dicho poder a través de la burocracia, monopolizando el uso legítimo de la fuerza sobre sus representados mediante estructuras administrativas especializadas.

Esquema 2. Modelo ideal basado en la dominación legítima con organización



Nota. Elaboración propia.

Desde esta perspectiva, el Estado (persona jurídica) se constituye como un mecanismo para alcanzar el orden social, en la medida en que las personas reconocemos la necesidad de un actor situado por encima de la jerarquía humana, al cual debemos obediencia. Esta asociación política se sostiene fundamentalmente en dos instrumentos que le permiten ejercer autoridad y legitimidad. En primer lugar, el poder que emana de los actos administrativos emitidos por esta persona jurídica —el Estado—, orientados a preservar el orden social. En segundo lugar, la existencia de un cuerpo de funcionarios que opera bajo los principios del cuadro administrativo propuesto por Weber<sup>9</sup> en su modelo ideal de dominación burocrática. Desde esta lógica, siguiendo el enfoque de Coleman (1982), es menos probable que tú o yo obedezcamos una orden, como no arrojar basura o no agredir a un vecino, si esta proviene de una persona natural. En cambio, la existencia del Estado como ente abstracto y normativamente respaldado incrementa la probabilidad de cumplimiento, precisamente por su capacidad de institucionalizar la autoridad. Sin embargo, esto no implica que el Estado sea un artefacto perfecto, libre de subjetividades, ni que su aparato

<sup>9</sup> Según Weber (2014), en el tipo más puro de dominación, el cuadro administrativo se compone de individuos que se deben exclusivamente a los deberes objetivos de su cargo. Esta forma de organización se caracteriza por una jerarquía claramente definida, competencias formalmente establecidas, ingreso mediante contrato y procesos de selección objetivos (como exámenes), percepción de un salario regular, dedicación exclusiva o principal al cargo, posibilidad de ascenso en la estructura jerárquica, independencia respecto a los medios administrativos, prohibición de apropiarse del cargo o de sus recursos, y sujeción a una estricta disciplina y vigilancia administrativa (p. 176).

burocrático actúe con total objetividad, desprovisto de condicionamientos humanos. Al igual que el modelo de libertad de elección presentado en el Esquema 1, se trata de una construcción ideal que funciona como marco explicativo de la relativa estabilidad de las relaciones sociales, o al menos, de la aspiración a alcanzarla.

*Metáfora del cefalópodo: el Estado como cabeza y sus organizaciones como tentáculos*

Para ilustrar la relación entre el Estado como institución política (el "cerebro") y la creación de organizaciones estatales, propongo la metáfora de un cefalópodo. El Estado puede concebirse como un organismo vivo que, desde el punto de vista organizacional, posee la capacidad de orientar la actividad económica, social, política y ambiental dentro de los límites territoriales que él mismo define y legitima mediante el derecho. Esta estructura, que encarna la entelequia estatal y su capacidad de dirección, se asemeja a los cefalópodos: organismos con una cabeza prominente y un cuerpo flexible y musculoso que les permite moverse con agilidad, cambiar de color y modificar su piel como mecanismos de adaptación y supervivencia. En el ámbito institucional, esta función adaptativa es análoga al rol del gobierno, que actúa como el órgano de conducción del Estado durante un período determinado, definido por las dinámicas de competencia política y los procesos democráticos que determinan qué grupo accede al poder estatal.

En este sentido, considero más apropiado emplear el término **organizaciones estatales** para referirse a este tipo de entidades. Como explicaré más adelante, las organizaciones no se crean para responder a un periodo de gobierno específico ni para cumplir objetivos de corto plazo. Por el contrario, su razón de ser radica en su capacidad para perdurar en el tiempo y mantener estabilidad en el ámbito de competencia para el cual fueron diseñadas, resistiendo así los vaivenes de la política, los intereses de los grupos de poder y los ciclos electorales. Por ello, el término organizaciones estatales resulta más preciso que *organizaciones gubernamentales*, ya que estas últimas se asocian directamente con el gobierno de turno. Asimismo, es un concepto más específico que *organizaciones públicas*, dado que, con las nuevas tendencias que promueven la participación de actores no estatales en la gestión de lo público, existen organizaciones públicas que no forman parte del aparato estatal —como ocurre con ciertas organizaciones comunitarias o entidades que coadyuvan en la prestación de servicios públicos o en el suministro de bienes públicos—.

Las organizaciones estatales constituyen parte del cuerpo del cefalópodo, en el marco de la metáfora previamente planteada. Es decir, son entidades que disponen de recursos públicos, operan bajo marcos normativos específicos y se integran en las distintas ramas del poder público que conforman la asociación política denominada Estado. En esta lógica, las organizaciones estatales representan los "tentáculos" del cefalópodo. El número de tentáculos varía según la especie, y cada uno posee un alto grado de flexibilidad y autonomía funcional, al contar con su propio sistema nervioso. Esta característica les permite operar de manera relativamente independiente y responder de forma sensorial a estímulos externos, sin perder su conexión con el centro de coordinación general, es decir, el “cerebro” del Estado.

Asimismo, al igual que ocurre con los tentáculos de un cefalópodo, que pueden regenerarse tras ser seccionados como mecanismo de adaptación y supervivencia, las organizaciones estatales también presentan una capacidad de recomposición institucional. En términos organizacionales, esto se traduce en la supresión de una entidad y la posterior creación de otra que asume, total o parcialmente, sus funciones. Para ilustrar este fenómeno, remito al lector a los escasos casos en que una organización estatal ha sido efectivamente eliminada dentro de su jurisdicción. En el caso colombiano, un ejemplo emblemático es el del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), suprimido en 2011<sup>10</sup> tras revelarse que varios de sus directores compartieron información con grupos ilegales, lo cual derivó en interceptaciones ilegales (“chuzadas”) a miembros de la oposición. Además, uno de sus directores fue condenado por su participación en un plan para asesinar a un candidato presidencial. Sin embargo, esta supresión no implicó la desaparición de la función estatal de inteligencia. En su lugar, se creó la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que heredó varias de las funciones del extinto DAS, así como su planta de personal, instalaciones y presupuesto. En términos de la metáfora, puede decirse que el tentáculo encargado de la inteligencia estatal fue regenerado, adaptándose a un nuevo contexto institucional sin perder continuidad funcional.

Este carácter adaptativo de las organizaciones estatales no solo se manifiesta en su capacidad de regeneración interna, sino también en su interacción constante con el entorno. En efecto, el ambiente en el que operan estos "cefalópodos organizacionales" corresponde a sistemas abiertos, racionales y naturales. En

---

<sup>10</sup> Mediante el Decreto Ley 4057 de 2011, el Gobierno Nacional suprimió el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y reasignó sus funciones a otras entidades del Estado.

primer lugar, el Estado, en tanto asociación política, se encuentra en permanente interdependencia con actividades y actores externos a las organizaciones estatales que lo componen, ajustándose de forma continua a dichas dinámicas. Estos actores –tanto individuales como colectivos– poseen y definen los recursos necesarios no solo para la creación de nuevas organizaciones, sino también para el desarrollo de sus actividades orientadas al cumplimiento de objetivos racionalmente establecidos.

En segundo lugar, las organizaciones estatales incorporan características propias de un sistema racional. Se distinguen por un alto grado de formalización y por la definición precisa de sus objetivos, lo cual las diferencia de otras formas de colectividad. En este sentido, el principal aporte de Weber (2014) radica en su conceptualización de la racionalidad burocrática, entendida como una forma de organización caracterizada por normas, jerarquías y procedimientos formalizados –expresados en expedientes, reglamentos y estructuras administrativas– que convierten a estas organizaciones en artefactos racionales. Así, por ejemplo, ministerios y secretarías son creados con un propósito social dentro de un campo específico de política pública o intervención estatal, y su funcionamiento se sustenta en el poder normativo del derecho<sup>11</sup>. En el sentido desarrollado por Lynn (1996), este poder se ejerce a través de profesiones especializadas que establecen actos administrativos formalizados y estandarizados.

En tercer lugar, las organizaciones estatales también presentan rasgos propios de un sistema natural. A pesar de su formalidad estructural, estas organizaciones no operan en aislamiento respecto al sistema social. Por el contrario, sus integrantes –directores, burócratas y colaboradores– interpretan y ejecutan sus funciones de forma discrecional, lo cual puede generar variaciones en la implementación de objetivos colectivos. Incluso, como en la metáfora del cefalópodo, estos actores pueden actuar de manera autónoma, dificultando la coordinación intergubernamental y generando tensiones o contradicciones entre distintas áreas del aparato estatal. A continuación, profundizo en las razones que explican por qué se crean las organizaciones estatales.

---

<sup>11</sup> Según Weber (2014), el derecho consiste en un conjunto de normas formalmente establecidas y codificadas, respaldadas por la autoridad del Estado o por una instancia legalmente reconocida. Su rasgo fundamental es su carácter vinculante y obligatorio.

## Importancia de la creación de organizaciones estatales y sus elementos originarios

A diferencia del sentimiento adverso que genera la creación de organizaciones estatales que se desprende de la visión económica dominante, planteo como un aspecto fundamental y positivo que la organización estatal expanda sus tentáculos de acuerdo con los requerimientos que la dinámica social demanda. Aquí desarrollo los principales aspectos asociados a la creación de organizaciones estatales y propongo cuatro factores clave que contribuyen a su surgimiento.

### *Expansión de la organización estatal en el ámbito social*

La pregunta central que orienta esta reflexión es: ¿por qué se crean las organizaciones que dan forma al Estado? O, en términos de la metáfora utilizada, ¿por qué aumentan los tentáculos del aparato estatal? Esta cuestión es abordada directamente por Anthony Downs (1967) en su texto clásico, donde identifica cuatro razones principales para la creación de oficinas públicas: i) la rutinización del carisma, es decir, la institucionalización de las ideas de un líder con el propósito de perpetuarlas más allá de su presencia directa; ii) la necesidad de desarrollar una función social específica; iii) la escisión o división de una oficina preexistente, generando nuevas estructuras organizacionales; y iv) el impulso emprendedor de un gobierno con orientación “pro-Estado”. Según Downs, una vez creadas, estas oficinas siguen un ciclo vital compuesto por etapas de crecimiento, estabilización, envejecimiento y, en algunos casos, supresión o desaparición. Si bien este marco ofrece una base instrumental útil para comprender la lógica detrás de la creación de organizaciones estatales, su enfoque resulta estático y centrado principalmente en dinámicas internas de las oficinas. Esto puede llevar a una confusión conceptual entre oficina y organización, y deja de lado elementos contextuales y políticos más amplios que también inciden en la conformación del aparato estatal.

La unidad de análisis en Downs (1967) es el buró, lo cual, para los fines de este manuscrito, representa una limitación analítica importante. Su enfoque no considera a la organización como una entidad viva, producto de la acción social y de procesos históricos más amplios. Al centrarse exclusivamente en las oficinas, su análisis se restringe al funcionamiento interno de las estructuras burocráticas, sin incorporar las dinámicas contextuales —políticas, sociales o económicas— que condicionan tanto la creación como el desempeño de las organizaciones estatales.

---

Una limitación similar se encuentra en manuales clásicos de administración pública, como el de Simon, Smithburg y Thompson (1950), donde se sostiene que las agencias gubernamentales surgen como organizaciones formales cuando ciertos actores consideran que, a través de su creación, es posible alcanzar objetivos deseados (p. 25). En este enfoque, la formación de organizaciones estatales se inserta en una visión de sistemas sociales en equilibrio, bajo una lógica lineal que parte del reconocimiento de un problema o necesidad, sigue con la movilización de apoyos organizados y culmina con la creación de una nueva estructura formal en el momento y lugar adecuados. Sin embargo, ambos enfoques tienden a minimizar el carácter contingente, conflictivo y negociado de la acción organizacional en el ámbito estatal, dejando de lado las complejidades que atraviesan la toma de decisiones públicas y la interacción entre actores con intereses diversos.

La propuesta de Simon, Smithburg y Thompson (1950) comparte elementos conceptuales básicos de organización de Scott y Davis (2007, p. 23) en lo que tiene que ver la noción de organizaciones como estructuras sociales creadas por las personas para soportar la consecución de objetivos comunes. No obstante, las organizaciones estatales no corresponden con criterios de equilibrio y linealidad como se infiere en Down (1967) y en Simon, Smithburg y Thompson (1950). Si así fuera, su creación sería previsible y “organizada”, pero es un fenómeno que no se puede planear; y su funcionamiento y lógica dista mucho de procesos previsibles y lineales. Como lo señala Arellano (2010) “estas creaturas sociales [las organizaciones estatales] son un semidesordenado conjunto de personas y agentes, impulsados por intereses políticos (que varían en el tiempo según la alternancia electoral), que tienen limitadas capacidades y recursos, técnicas y tecnologías, y que implementan las políticas atadas a reglas, procesos informales y el intento constante de evitar la incertidumbre” (Pág. 68).

Tabla 1. Enfoques sistémicos sobre la creación de organizaciones estatales

---

Tipo de sistema	Acción social
Abierto	El Estado interactúa con su entorno político, social, económico y ambiental.

---

---

Tipo de sistema	Acción social
Racional	Formalización por medio de un acto normativo (Constitución, ley o decreto) la creación de la organización, se dota de su propio reglamento.
Natural	Reajuste interno y análisis meso-organizacional.

---

Nota. Elaboración propia con base en Scott y Davis (2009).

Antes de presentar los cuatro elementos que propongo como activadores en la creación de organizaciones del Estado, retomo la idea de las organizaciones estatales como sistemas abiertos, racionales y naturales, siendo dicho enfoque el marco general dentro del cual se mueve ese cefalópodo. Como sistema abierto, interactúa de manera permanente con actores políticos (quienes además forman parte del aparato estatal); con actores sociales, que confieren legitimidad a la acción estatal; con el ámbito económico; y con el entorno natural o ambiental. Como sistema racional, el aparato estatal tiene sus propios mecanismos de formalización para lo cual se apoya del poder y la jurisdicción de las ciencias jurídicas. Como sistema natural, constituye reglas informales de acuerdo a las situaciones cotidianas relacionadas con las tareas y actividades que deben realizar sus miembros. Este modelo híbrido permite dar cuenta de la complejidad inherente a las organizaciones estatales, y es importante destacar que ninguna organización es idéntica a otra, incluso dentro de un mismo país, departamento o territorio. Aunque el sistema racional busca estandarizarlas mediante normas y procedimientos formales, su carácter simultáneamente abierto y natural hace que dicha homogeneidad sea, en la práctica, inalcanzable.

#### *Elementos que dan origen a nuevas organizaciones estatales*

Ahora bien, cuáles son los factores que dan origen a las organizaciones que componen el Estado. Considero cuatro elementos que confluyen en la creación de organizaciones estatales. Como se explica en la Tabla 2, dos son de tipo temporal y dos son el resultado de interacción social y política de los sistemas abiertos en los cuales hacen parte las organizaciones estatales.

Tabla 2. Elementos constitutivos que permiten la creación de organizaciones estatales

Tipo	Elemento	Contenido
Temporal	Estabilidad	Reduce la incertidumbre sobre el ciclo electoral y la definición de prioridades de los gobiernos.
	Largo plazo	Permite incorporar en la estructura estatal temas que, de acuerdo con la ideología del grupo en el poder, se proyectan como prioritarios y con vocación de permanencia en el futuro.
Interacción	Estímulos externos	Es una respuesta a demandas sociales y de grupo y aumento poblacional.
	Captura del Estado	Permite que funcionarios de elección popular gestionen recursos o tengan burocracias para responder a sus clientelas y base popular.

Nota. Elaboración propia.

En primer lugar, las organizaciones permiten institucionalizar decisiones. Este primer elemento, tomado de Brunnsen (2007), vincula la toma de decisiones con la continuidad y solidez que ofrece una estructura organizacional de carácter estatal. En este orden de ideas, la creación de organizaciones estatales contribuye a disminuir la incertidumbre generada por la fragilidad del ciclo electoral y el riesgo de que ciertos temas no sean priorizados por los gobiernos de turno. Al institucionalizar las decisiones, se define organizacionalmente –en la estructura o el organigrama– quiénes son los responsables de una determinada tarea durante un periodo prolongado. Este aspecto es fundamental, en tanto que las demandas derivadas de problemas públicos tienden a ser canalizadas hacia esas organizaciones estatales. La persistencia institucional que proporciona una organización se manifiesta en la definición de su misión, el ámbito de competencias, los recursos asignados, la responsabilidad política y el personal que la integra. Este elemento es muy importante en la actualidad por la complejidad

de problemas públicos pues requiere organizaciones con cuadros administrativos altamente especializados para realizar análisis sobre problemas complejos que requieren gran flujo de información, capacidad institucional y toma de decisiones oportuna. Este es el caso de temas como el cambio climático o las preocupaciones generadas por el crimen transnacional y la seguridad de las ciudades. En el caso de Bogotá, D.C., por ejemplo, se consideró en el año 2016 la creación de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia para aumentar la capacidad operativa y mejorar la coordinación con la policía. Este cambio fue incorporado como parte del Plan de Desarrollo del Distrito (Secretaría Distrital de Planeación, 2016), en respuesta a las metas asociadas al problema de mayor interés percibido por la ciudadanía bogotana. El solo hecho de la creación de la organización estatal local (fortalecimiento de la institucionalidad en materia de seguridad) se concibió como un gran éxito de la consolidación institucional.

El segundo elemento constitutivo se relaciona con la posibilidad de incrustar en la estructura social, temas de políticas públicas de acuerdo con ideologías o marco de creencias del gobierno de turno. Es lo que Cairney (2012) llama campo de las ideas o creencias para ejercer el poder. Sucede cuando un gobierno es copado por movimientos alternativos a los partidos o facciones tradicionales del bloque hegemónico. Estas organizaciones son promovidas por el gobierno para que, en una posible pérdida de elecciones futuras, sus “ideas” estén institucionalizadas. Un ejemplo que ilustra este aspecto es la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad, cuyo objetivo es reemplazar el enfoque tradicional de ayudas sociales basado en principios de focalización<sup>12</sup>, por una perspectiva alternativa orientada a una transformación estructural. Esta iniciativa responde al cumplimiento de una de las principales promesas del primer gobierno de izquierda en Colombia, que planteó un verdadero cambio social como eje de su agenda política.

El tercer elemento hace referencia a esos factores externos que demandan grupos que quieren institucionalizar un tema en la agenda gubernamental para lo cual se crean coaliciones promotoras, encargadas de argumentar temas, problemáticas y enfoques. No sólo reclaman priorizar su tema (acuerdos de paz, reinserción de grupos armados, aborto, cambio climático, adulto mayor, género), sino que a su vez se reclama capacidad institucional para materializar las acciones definidas,

---

<sup>12</sup> La organización existente es el Departamento Administrativo de Protección Social (DAPS), el cual, según un funcionario de nivel directivo, “[t]iene críticas de corrupción y una visión neoliberal de lo que implica políticas de igualdad”. Por ello, “[l]o que se buscaba con la creación del Ministerio era un enfoque nuevo” (Arango, 2024).

razón por la cual es importante lograr la creación de una organización estatal encargada de interlocutar con las coaliciones y defensores de los temas. Un ejemplo ilustrativo es la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) la cual responde a la visión de justicia restaurativa que se invocó para firmar el acuerdo de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)<sup>13</sup>. Igualmente, están los grupos poblacionales específicos históricamente excluidos como mujeres, comunidades LGBTI, personas con discapacidad, jóvenes, comunidades indígenas, entre otras. Se cree que con la creación de organizaciones estatales se podrá salir de la condición crónica de desigualdad y exclusión social que retrasan el desarrollo social y la garantía de los derechos de los grupos más vulnerables (Vicepresidencia de la República, 2023).

En este elemento originario también ubico el hecho del crecimiento poblacional que motiva mayor atención y capacidad estatal. Solo para citar un ejemplo numérico, según datos del Banco Mundial (2024) en el año 2000 la población mundial era de 6.144 millones de personas, mientras que en el año 2022 alcanzó los 7.950 millones, es decir 1.806 millones de personas más en sólo dos décadas. En sólo América Latina, la población creció 138 millones en este periodo, equivalente a la población que tiene un país como México y casi tres veces el tamaño de un país como Colombia. Esto quiere decir que son nuevas personas que requieren realizar trámites, demandan el derecho a la identificación, a la salud, a la educación, a las pensiones, a los servicios públicos domiciliarios, entre muchos otros. Por lo tanto se necesita el aumento de organizaciones estatales.

El cuarto y último factor que influye en la creación de organizaciones estatales tiene que ver con la necesidad de asegurar apoyo político para viabilizar su trámite. La conformación de nuevas estructuras administrativas requiere, en muchos casos, del aval de instancias legislativas o de otros tomadores de decisiones, como el Congreso, la Cámara de Representantes, los concejos municipales o las asambleas departamentales. Estos actores políticos evalúan estratégicamente su respaldo, capitalizando la creación de nuevas organizaciones como una respuesta visible ante el electorado, una vía para posicionar su agenda, una oportunidad de exigir participación burocrática, e incluso un mecanismo para

---

<sup>13</sup> Se trata de una organización —un “tentáculo” del Estado colombiano— que no forma parte de las tres ramas del poder público, sino que pertenece al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Para consultar la configuración de este sistema, véase: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>, consultado el 10 de abril de 2025.

acceder a recursos públicos a través de la contratación, con miras a financiar futuras campañas electorales.

Por esta razón, en algunas ocasiones las organizaciones estatales se convierten en instrumentos de asignación o “representación burocrática” para los partidos que integran la coalición de gobierno. En este contexto, quienes más incentivos tienen para promover el crecimiento del aparato estatal son los políticos y sus estructuras partidarias, ya que ello amplía sus posibilidades de obtener representación dentro del Estado. Como consecuencia, tanto el Estado como sus organizaciones pueden terminar capturados por actores estratégicos que operan desde la lógica de distribución de poder y recursos. Incluso desde la oposición, estas dinámicas se expresan en la ocupación de órganos de control como las contralorías, personerías y demás entidades de control, lo cual suele justificarse como parte del sistema de pesos y contrapesos que estructura el funcionamiento estatal.

### **El futuro de la entelequia estatal: ¿cuántas organizaciones se crearán?**

Si bien no existe un inventario exhaustivo de organizaciones estatales en todos los países del mundo, una aproximación a su crecimiento puede observarse a través del aumento sostenido del gasto público. En 1995, el gasto público<sup>14</sup> mundial representaba el 25,1% del Producto Interno Bruto, mientras que en 2021 ascendía al 33,6%. Este crecimiento también se refleja en el empleo público: el sector estatal emplea aproximadamente a un tercio de la fuerza laboral global y a casi la mitad de los trabajadores formales en países de bajos ingresos (Banco Mundial, 2024). Estos datos no solo sugieren un Estado más activo, sino también una expansión organizacional. Esta tendencia sugiere, sin lugar a dudas, la creación y el ajuste constante de organizaciones estatales orientadas a enfrentar problemas sociales y públicos cada vez más complejos. Detrás de estos porcentajes hay estructuras organizacionales, burócratas y colaboradores que desempeñan funciones específicas dentro del aparato estatal. Adicionalmente, cabe destacar la aparición de organizaciones supraestatales, entendidas como entidades financiadas por los propios Estados, creadas para coordinar agendas globales en temas como conflictos internacionales, medio ambiente, migración, salud o desarrollo sostenible (Zamudio y Arellano, 2025). Este fenómeno —aún

---

<sup>14</sup> Según el Banco Mundial (2024), los gastos públicos se definen como “los pagos de dinero por actividades operativas del Gobierno para la provisión de bienes y servicios. Incluyen la remuneración de empleados (como sueldos y salarios), el pago de intereses y subsidios, donaciones, beneficios sociales y otros desembolsos, como rentas y dividendos”.

escasamente abordado en la literatura sobre burocracias y organizaciones estatales— introduce nuevas dinámicas administrativas que trascienden las fronteras nacionales y desafían las concepciones tradicionales de la organización pública.

Resulta utópico imaginar, hacia el año 2100, unas relaciones sociales completamente desvinculadas de la mediación del Estado. Es razonable anticipar que, en las próximas décadas, las organizaciones estatales evolucionarán hacia estructuras más sofisticadas, desarrollando funciones complejas con el apoyo de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, para abordar problemáticas persistentes como la inequidad, la crisis ambiental, la movilidad en las grandes ciudades, el consumo de sustancias psicoactivas o el uso del tiempo libre, entre muchas otras. Es plausible que, en este proceso de transformación, las organizaciones ajusten y rediseñen sus competencias, dejando atrás denominaciones tradicionales como "Secretaría de Movilidad" o "Ministerio de Transporte" para dar paso a entidades como "Secretaría de Movilidad Aérea" o "Agencia de Regulación de Tránsito Espacial".

Aunque no es posible predecir con certeza cuántas organizaciones compondrán los aparatos estatales hacia el año 2100, sí resulta poco realista asumir que el Estado tenderá a reducirse, o que los planes de austeridad lograrán suprimir organizaciones de forma sostenida o sustituirlas por estructuras más flexibles. Siguiendo el planteamiento de Meier y Hill (2005), las burocracias han sido recurrentemente objeto de llamados a su desaparición, pero han demostrado su capacidad de adaptación y persistencia. Muy probablemente seguirán proliferando, dado que enfrentan tareas de gran escala necesarias para garantizar la acción social, el orden y la estabilidad, reduciendo así los niveles de incertidumbre que afectan la vida cotidiana de las personas.

La evolución de las organizaciones estatales en las últimas décadas pone de relieve una paradoja: lejos de una reducción uniforme, la administración pública ha atravesado un proceso de reconfiguración institucional que no puede ser interpretado simplemente como contracción del Estado. Una manifestación clara de esta transformación es la proliferación de agencias estatales especializadas, muchas de ellas con autonomía técnica, creadas para regular sectores específicos o implementar políticas públicas complejas. En América Latina, por ejemplo, el número de agencias reguladoras independientes se triplicó entre 1979 y 2002, lo que evidencia que, incluso en contextos marcados por la liberalización y la

privatización, los Estados han generado nuevas estructuras para ejercer funciones de supervisión y control. Este fenómeno ha dado origen al llamado “Estado regulador”, cuyo diseño institucional se ha expandido a nivel global.

La transformación del aparato estatal –representado en la metáfora del cefalópodo– avanza hacia una etapa de hiperespecialización funcional. Los tentáculos organizacionales del Estado no solo se diversifican, sino que adquieren competencias cada vez más técnicas y específicas, orientadas por campos emergentes de política y regulación. Esta evolución se refleja en la creación de unidades institucionales con mandatos delimitados, como agencias dedicadas exclusivamente a la movilidad aérea, al tránsito espacial o al gobierno algorítmico. La incorporación de tecnologías como la inteligencia artificial, el big data y las plataformas GovTech acelera esta segmentación, dando lugar a una arquitectura organizacional más granular, dinámica y altamente tecnificada. Al mismo tiempo, la creciente interdependencia global exige que estos tentáculos estatales actúen de forma articulada tanto en contextos nacionales como supranacionales, incorporando esquemas de cooperación multiactor y redes intergubernamentales que redefinen los límites tradicionales de la acción estatal.

En síntesis, el futuro de las organizaciones estatales no apunta a su desaparición, sino a su transformación estructural y funcional. Lejos de ser una carga, constituyen instrumentos fundamentales para reducir la incertidumbre, promover la equidad y garantizar el orden social. Como afirman Meier y Hill (2005), las burocracias no desaparecen ante la complejidad, sino que tienden a fortalecerse frente a tareas colectivas de gran escala. Por tanto, la evolución del aparato estatal debe entenderse como un fenómeno que se expande en lo cuantitativo y un proceso adaptativo frente a un entorno cada vez más interdependiente, tecnológicamente avanzado y socialmente demandante.

### **Conclusiones y reflexiones finales**

La creación de organizaciones estatales constituye una expresión autónoma de la capacidad del Estado para adaptarse funcionalmente a entornos sociales cada vez más complejos. La existencia y proliferación de estas entidades responde a necesidades estructurales de orden, regulación, estabilidad y gestión de conflictos. Desde una perspectiva crítica, la insuficiencia del enfoque economicista dominante, el cual reduce la acción estatal a consideraciones de eficiencia fiscal o tamaño organizacional. En contraste, se plantea que el Estado,

y con él sus organizaciones, es un agente activo que estructura la acción social y canaliza demandas colectivas. La metáfora del cefalópodo permite visualizar esta dinámica: el Estado como cabeza que guía tentáculos organizacionales adaptables y regenerables. Esta imagen ayuda a comprender que las organizaciones estatales no desaparecen, sino que se transforman ante nuevos desafíos sociales.

Entre los factores que explican la creación de organizaciones estatales se destacan tanto elementos de orden institucional como interacciones sociales y políticas. La necesidad de estabilidad más allá de los ciclos electorales, la proyección ideológica de gobiernos, las presiones poblacionales y sociales, así como la captura del aparato estatal, configuran un ecosistema organizacional en constante expansión. Los problemas públicos complejos actuales —como el cambio climático, la seguridad urbana o las transiciones tecnológicas— requieren respuestas institucionales especializadas, lo cual refuerza el rol de las organizaciones estatales. De ahí que su surgimiento no pueda entenderse como un acto meramente tecnocrático, sino como un proceso social y político de construcción institucional. Las organizaciones, más que simples instrumentos, son espacios de interacción, disputa y agencia. Esta dimensión relacional refuerza su importancia en la arquitectura del poder estatal.

Las organizaciones estatales del futuro no tenderán a desaparecer, sino a volverse más sofisticadas, especializadas y digitalizadas. El aumento del gasto público, el empleo estatal y la aparición de nuevas agencias regulatorias refuerza esta proyección. Estas transformaciones permitirán atender problemas globales complejos que requieren alta capacidad de gestión, coordinación y toma de decisiones informada en un mundo cada día más poblado. Así, más que estructuras rígidas, las organizaciones del futuro serán nodos adaptativos dentro de redes públicas y público-privadas. Su eficacia dependerá de su capacidad para equilibrar autonomía operativa con articulación estratégica.

Por último, es necesario superar las visiones reduccionistas del Estado que aún predominan en la formación de profesionales en asuntos públicos, y avanzar hacia una comprensión más compleja que reconozca su valor político, social y técnico. En este marco, las organizaciones estatales no deben concebirse como obstáculos, sino como plataformas esenciales para gestionar problemáticas emergentes y responder a desafíos colectivos. En un contexto global caracterizado por la interdependencia y la crisis permanente, el Estado sigue siendo el actor más confiable para liderar transformaciones estructurales. Por ello, comprender las

razones y dinámicas que explican la creación de sus organizaciones constituye un ejercicio fundamental para repensar la política pública y proyectar el futuro de la institucionalidad democrática de nuestros países.

### Referencias bibliográficas

- Arango, D. (2024). Entrevista # 1. Realizada a funcionaria del nivel directivo del Ministerio de la Igualdad y la Equidad.
- Arellano, D. (2010). “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones públicas”. En: Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. CIDE.
- Banco Mundial (2024). Tabla de indicadores de desarrollo mundial (WDI). <https://wdi.worldbank.org/table/2.1>
- Barenstein, J. (1982). “El marco analítico weberiano”. En: El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Brunsson, N. (2007). The consequences of decision-making. Oxford University Press. Cap.1 a 3, pp. 1-49 (48 páginas)
- Cairney, P. (2012). The Role of Ideas. En: Understanding public policy: Theories and issues (pp. 220-243). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Chaparro, L. A. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. *Administración & Desarrollo*, 41(57), 73-91.
- Coleman, James (1982). The asymmetric society. Syracuse: Syracuse University Press.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública (2024). Manual de la estructura del Estado Colombiano. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>
- Colombia. Presidencia de la República (31 de octubre de 2011). Decreto 4057. *Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se*

*reassignan unas funciones y se dictan otras disposiciones.*  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44625>

Colombia. Vicepresidencia de la República (2023). Ministerio de Igualdad y Equidad. Estudio técnico. Estructura y planta de personal. Gobierno de Colombia.

Colombia. Secretaría Distrital de Planeación (2016). Bogotá Mejor para todos. Plan de Desarrollo Distrital.  
[https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/tomo\\_2\\_-\\_plan\\_distrital\\_de\\_desarrollo\\_0.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/tomo_2_-_plan_distrital_de_desarrollo_0.pdf)

Crozier, M. y Friedberg, M. (1990). “Las restricciones de la acción colectiva”. En: El actor y el sistema.

Downs, A. (1967). The life cycle of bureaus. How are born the bureaus. En: Classics of public Administration. Fondo de Cultura Económica.

Giraldo, C. (2009). “Introducción”. En: Las finanzas públicas en América Latina. Editorial desde abajo.

Lynn, Laurence E. (1996). “Public Management as Art, Science and Profession”. Chatham, NJ Chatham House Publishers.

Meier, K., & Hill, G. (2005). Bureacracy in the Twenty; First Century. The Oxford handbook of public management, 51, 71.

Pollitt, C. (2015). “Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe”. Public Policy and Administration, 31(1), 3-28

Ramírez, E. y Ramírez, J. (2004). “Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno”. Arellano, D. (Coord.) En Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuesto por resultados en América Latina. Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México.

- Scott, W y Davis, G. (2007). “The subject is organizations; the verb is organizing”. En: *Organizations and organizing. Rational, natural and open system perspectives*. Routledge.
- Simon, Smithburg y Thompson (1950). “How governmental organizations originate”. En: *Public administration*. Transaction publishers. New Brunswick (USA) and Lindon (UK).
- Stiglitz, J. (2000). “The market failures”. En: *Economics of the Public Sector*. Tercera edición.
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. FCE. México. Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute of International Economics.
- Zamudio González, L. y D. Arellano-Gault. (2025). *International Organizational Anarchy*. Londres: Palgrave MacMillan. [en prensa].