

# La burocracia política modelo Colombiano de ineficiencia

ORLANDO URDANETA BALLEEN

## INTRODUCCION

Se afirma con razón, que identificar y plantear un problema es tenerlo prácticamente resuelto; por ello, para esbozar soluciones a uno de los fenómenos organizacionales colombianos de mayor complejidad y gravedad, nos ha parecido importante, aprovechando los datos recogidos en procesos de asesoría a organizaciones estatales colombianas, identificar una serie de fenómenos característicos del sistema de burocracia política organizacional y contribuir con este estudio descriptivo, a lo que quizá pueda ser un primer planteamiento para la solución de la más grave crisis institucional por la que atraviesa el país.

La medida contemporánea de las organizaciones es la eficacia, la eficiencia y su rentabilidad, pues éstas como sistemas organizados, planeados y coordinados deben tener pautas de planeación y control que permitan a la dirección evaluar si efectivamente las funciones, objetivos y metas propuestas se cumplen de acuerdo a lo programado. Si estos parámetros evaluativos de las organizaciones nos muestran cómo en el caso colombiano de las entidades oficiales: ineficiencia, ineficacia y "déficits" permanentes, ello tendría origen en dos posibles causas: o las organizaciones estatales necesariamente deben ser deficitarias e ineficaces, o existe una variable en ellas que impide lograr propósitos comunes a todas las organizaciones contemporáneas.

El presente estudio organizacional contiene cuatro partes:

La primera de ellas relacionada con principios básicos encontrados en las organizaciones del estado colombiano que a manera de común denominador parecen haber comprometido todos los niveles de dirección y decisión de las instituciones oficiales colombianas.

El segundo capítulo donde se identifican algunas de las formas y procedimientos más utilizados en el proceso de la toma de decisiones, elemento vital para la marcha, planeación, programación, ejecución y control de los planes de una entidad u organización determinada.

El hecho de haber realizado asesoría e intervenciones psicosociales a empresas privadas que tienen funciones y responsabilidades similares, a entidades oficiales durante el tiempo de recolección de datos, motivo de este estudio, ha mostrado como, si se elabora un estudio comparativo de casos, la empresa privada y la empresa estatal, ambas impactadas por el fenómeno contemporáneo de la burocracia, presentan comportamientos muy disímiles cuando tratan funciones, áreas y problemas muy similares.

Mientras la empresa privada logra beneficios económicos, ejerce e impacta favorablemente procesos de desarrollo económico, contribuye con el desenvolvimiento social y económico de una región, produce dividendos a sus accionistas o utilidades a sus socios y genera empleos remunerados, la empresa estatal colombiana con similares responsabilidades, presenta casi sistemáticamente resultados totalmente diferentes: una gran ineficacia, una cada vez más poca y regresiva cobertura en sus servicios, un déficit sistemático en términos de sus balances y un marcado incumplimiento de los objetivos y metas propuestos.

Esto nos mueve a pensar cómo y sobre todo en los últimos diez años las organizaciones colombianas de origen oficial parecerían afectadas por un fenómeno comportamental que denominaremos como burocracia de origen político y que como modelo organizativo, se distancia en forma considerable de los postulados esbozados por Max Weber y los autores que apoyándose en estos primeros estudios han descrito el fenómeno burocrático.

Este estudio comparativo de casos que se condensa en el tercer

capítulo de este ensayo organizacional, mostrará al lector y a los estudiosos de estos temas, como este fenómeno de la burocracia política ha erosionado y desgastado progresivamente, los aspectos básicos y fundamentales del aparato estatal colombiano, generando en forma paralela una corrupción generalizada en casi todos los niveles de mando y ejecución de las organizaciones estatales.

Desafortunadamente con el Frente Nacional los dos partidos de gobierno tradicionales se han fusionado en uno solo y se han comprometido no en adelantar planes y programas para el país, sino en lograr cada vez mayores cuotas burocráticas dentro de los sucesivos gobiernos.

El estudio detenido de este modelo de burocracia política colombiana parecería mostrar una grave responsabilidad de las generaciones que han tenido a su cargo los destinos de las instituciones gubernamentales colombianas, haciendo que al país se encuentre en su estado deficitario y que sus instituciones gubernamentales sean ejemplo de malversación de erario público.

Esperamos que la lectura detenida de este estudio organizacional sirva de base para estudios posteriores con mayores datos y cobertura y suscite una amplia discusión y evaluación sobre el legado y responsabilidad de la generación que ha tenido a su cargo la dirección del país. Esperamos sirva igualmente para que los interesados por las organizaciones, psicólogos, economistas, administradores y ante todo la clase política colombiana, haga una profunda reflexión sobre este fenómeno de la burocracia política y sus consecuencias, se haga un debate nacional consciente, franco y adulto sobre este tipo de organización y se promuevan estudios para que en un próximo futuro a través de grandes esfuerzos, se logre estabilizar y desarrollar el país acorde con el potencial de recursos naturales y en especial humanos con que cuenta.

## **PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION BUROCRATICA**

Una aproximación sociológica de la organización del aparato estatal colombiano, parece mostrar la existencia de un fenómeno que a manera de común denominador ha comprometido los altos niveles de los organismos colombianos.

Max Weber esboza los principios ideales de la organización buro-

crática y la define como aquella capaz de maximizar la eficacia y el rendimiento y de minimizar la insatisfacción que genera la necesidad de control 1.

Sin embargo el modelo de burocracia político colombiano parece haber trastocado este principio logrando minimizar el rendimiento y la eficacia, maximizando la insatisfacción y la ausencia de control.

Las premisas de la organización burocrática según Max Weber son:

1. Una organización racional de funciones regidas por reglas o normas.

Las reglas y normas evitan el esfuerzo y ahorran la necesidad de pensar y diseñar soluciones para los nuevos problemas que se presentan. Estas normas facilitan la estandarización de comportamientos a casos diferentes.

2. Un campo de competencia definido basado en una división sistemática del trabajo, el establecimiento de una autoridad jerárquica, así como una definición de los medios necesarios cuyos usos están determinados y definidos en forma precisa.
3. Existe una separación entre la administración de la organización y la propiedad de ésta. El personal administrativo es completamente diferente de quien tiene o posee la propiedad de la organización. Ello sirve de protección para la toma de las decisiones en el sentido en que estas no comprometen al individuo como persona sino como funcionario 2.
4. Los actos administrativos y las decisiones se formulan en casi siempre por escrito. Ello exige un trámite dispendioso en donde cada paso supone necesariamente una cadena de pasos anteriores. La omisión de uno de ellos, entorpece la cadena, suspende el trámite y la decisión se aplaza.

---

1. MAX WEBER, 'The theory of social and economic Organizations, N. Y. Oxford University Press 1957 p.p. 329-330.

2. ELZIONI A., Les organizations modernes, Duculot Belgique 1971.

5. Una carrera profesional de quienes prestan sus servicios a la burocracia de manera que se establece una responsabilidad acorde con la formación específica de cada uno y ello sirve para una evaluación de las funciones profesionales asignadas.

Luego de realizar un diagnóstico en empresas estatales, se ha encontrado una serie de características cuya descripción intentaremos definir en el presente ensayo organizacional.

## 1. DUALIDAD CONCEPTUAL

La primera corresponde a la *dualidad conceptual* relacionada con la decisión para la elección o escogencia del dirigente, director, gerente o presidente de un instituto, empresa comercial o agencia gubernamental.

Existirían dos criterios de decisión en la escogencia del técnico (A) y el político (B). Con base en un criterio técnico se escogería una persona de alta calificación y experiencia profesional, conocedora del área y con demostrada ascendencia dentro del gremio, sector o actividad socio-económica relacionada con el campo que va a dirigir.

El segundo criterio de escogencia haría relación a la designación de una persona de tradición y ascendencia política que generalmente ha hecho una inversión económica y social a nivel regional o departamental en la campaña que electoralmente ha llevado al "poder" a un grupo, una tendencia o una persona.

Es posible que esa persona escogida no tenga ningún tipo de experiencia ni conocimientos técnicos para desempeñar un cargo, pero es un representante de un grupo político, de un grupo de presión o de una región determinada; A través de su nombramiento en un cargo burocrático se tratará de retribuir el tiempo, dinero y actividad social invertidos por él.

Los objetivos y metas serán diferentes: en el caso A. se tratará de elaborar un programa técnico de desarrollo de la actividad a cuya cabeza ha sido nombrado a través de una planeación basada en necesidades y la búsqueda de resultados de rentabilidad y eficiencia. En el caso B, se tratará de hacer una cadena burocrática para reafirmar su poder, con personas amigas o compañeras de campaña a quienes se ubicará en puestos estratégicos, quienes a

su vez harán demostración de su "poder" no con planes sino con puestos asignados a sus amigos y relacionados personales o personas recomendadas por éstos a manera de favor político.

## **2. PARALELISMO DE FUERZAS**

Esta dualidad en la escogencia y la elección hará que en la organización se cree un doble poder: el del técnico y el del político, con áreas de influencia en la generalidad de los casos no completarias, sino excluyentes. Un plan será "bueno" no por su consistencia técnica o científica, sino por su procedencia. Merecerá apoyo o rechazo según la preponderancia de poder al interior de la organización.

En muchos casos la dirección salva su responsabilidad y preserva su imagen aprobando en forma alternativa un plan de origen técnico y luego uno de origen político, a fin de afianzar su estatus en ambas instancias.

## **3. LUCHA DE PODER Y DESGASTE INSTITUCIONAL**

Como consecuencia de esta dualidad, se instaura una lucha de poder al interior de la organización, ésta se convierte en un campo de batalla abierto, a veces sórdido, la mayoría de las veces soterrado; se conforman "alianzas", "arreglos" a nivel de junta directiva para lograr el apoyo o compromiso de "votos" en el momento de una "decisión" sobre cualquier aspecto de importancia para la institución.

La organización emplea mayor tiempo en buscar el predominio de una de las fuerzas de poder, que en diseñar planes a mediano y largo plazo pues para ella lo importante es lo ocurrido en el inmediato pasado (compromisos-recomendaciones) y no lo relevante en términos de objetivos hacia el futuro.

## **4. LOS MANDOS Y NIVELES MEDIOS**

Conformados por profesionales, técnicos y personal administrativo, sufren en carne propia la tensión general desatada por la lucha de poder en los niveles de dirección y deciden unas veces tomar partido, otras marginarse o desentenderse con sentido de protección ante la lucha instaurada, presentándose el clásico fenómeno de la *rutina burocrática*.

Los estudios técnicos por ellos elaborados, en muchos casos deben esperar "el momento apropiado" para ser presentados, con lo cual se lesionan naturales necesidades de logro y realización del individuo en la organización. La incertidumbre permanente con respecto a un posible cambio de la dirección, hace que el trabajo realizado por parte del personal sea tan solo un mínimo requerido para "sobrevivir sin problemas" en la organización. Se tratará entonces de cumplir al pié de la letra con un mínimo de reglamentos, normas y decretos que rigen las relaciones entre el estado y sus servidores.

## 5. LOS NUEVOS PROFESIONALES

Quienes acaban de egresar de las universidades e ingresan al servicio público ven como, los estudios técnicos, diseños y metodologías aprendidas para la elaboración técnica de proyectos deben desecharse o relegarse a un segundo lugar en razón de que en la organización oficial no prima una racionalidad técnica sino una de tipo político-jurídico.

La escuela profesional que pudiera representar el servicio al estado se desvanece pues el clima de la institución rápidamente contamina el natural deseo de desarrollo de ciencia y tecnología despertado en la universidad.

La puerta de ingreso por concurso al servicio público salvo contadas excepciones, quedó tansolo en la letra de la reforma administrativa de 1968, pues en la mayoría de las entidades de servicio público se ha institucionalizado el ingreso por recomendaciones y "palancas" y se ha dejado de lado el principio de vinculación por concurso, mérito u oposición <sup>3</sup>.

## 6. DIFICULTADES DE CAMBIO

Los puntos anteriores en especial la lucha por el poder y la rutina, hacen que la organización burocrática tenga grandes dificultades para cambiar entre otras razones por cuanto en ella se instauran dos racionalidades diferentes: la jurídica y la técnica cuyos mecanismos son en la mayoría de los casos opuestos.

---

3. Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973.

La jurídica remite la aparición de un problema a la norma o legislación que lo reglamenta; la forma como se "soluciona" un problema es mediante una más estricta reglamentación y normatización de la ley, a través de la expedición de resoluciones, de decretos reglamentarios, instrucciones, reglamentaciones, etc. con los cuales se tratará de eliminar el azar y unificar el comportamiento y el procedimiento de un trámite o una decisión determinados.

En el caso de la racionalidad técnica se buscará por el contrario, presentar y estudiar diferentes alternativas que en términos de costos y eficiencia corrijan la anomalía y protejan la organización contra un nuevo error en el futuro.

En las organizaciones burocráticas de origen oficial prima la racionalidad político-jurídica a través de una norma, de una sanción para "castigar" al responsable de una disfunción. Esto hace que los responsables y cobijados por una norma disciplinaria, eviten tomar decisiones y elaborar ideas creativas para la solución de un problema y se limiten a cumplir con el mínimo establecido por la norma vigente que les garantice desde el punto de vista de estabilidad, una seguridad casi completa en su empleo <sup>4</sup>.

Si se actúa por fuera de una norma o se elabora una solución no contemplada en alguna reglamentación, se corre un doble riesgo al intentar "solucionar un problema": violar alguna disposición y perder el cargo por tratar de ser creativo.

Por ello la adaptación de la organización a las necesidades del presente es prácticamente nula y su visualización del futuro realmente inexistente. Cualquier nueva exigencia de condiciones externas implica una reforma de la norma vigente y una traba adaptativa para la organización.

Ante esa inflexibilidad de la organización burocrática, se tiene la tendencia a que las cosas empeoren cada vez más, pues de una parte se tiene una dificultad de adaptación y de la otra, las condiciones externas a la organización sobrepasen en grande la capacidad

---

4. CROZIER M. Le phénomène bureaucratique, Ed. Seuil. París, 1963.

adaptativa de la organización para los cambios, haciendo que ésta se fosilice y deteriore de más en más con la consecuente pérdida de eficacia en sus servicios y atención a la comunidad <sup>5</sup>.

## 7. CONFLICTO CON EL PÚBLICO

En este estado de cosas, el burócrata oficial se encuentra dentro de una situación de aprendizaje de las normas, los trámites y formatos etc. que debe utilizar, independientemente del servicio que pueda prestar en forma adecuada, oportuna y eficiente al público usuario de los servicios oficiales.

Los trámites se hacen interminables y el papeleo debe sufrir unos pasos previstos en alguna de las reglamentaciones tan solo conocidas por quienes llevan consagrados varios años al servicio oficial.

Esto incide en forma negativa en el público, quien ve con desesperanza y desagrado tener que realizar un trámite ante una dependencia oficial en donde por lo general nadie está enterado de la suerte de un documento, ni se le da oportuna razón de los pasos siguientes que debe realizar para lograr una respuesta, un servicio o una información requeridos.

La frustración del público se vuelca con manifestaciones agresivas contra la imposible actitud del empleado oficial, convencido que su puesto no es de servicio sino consecuencia del favor político de alguna persona influyente en la dirección de la organización.

## 8. INESTABILIDAD LABORAL

Los propósitos de la reforma administrativa del Estado colombiano esbozados a través de una serie de decretos-leyes y decretos reglamentarios posteriores, han sido truncados por el propio Estado a raíz de la declaratoria del estado de sitio, en cuyos decretos se suspenden vitales normas relacionadas con las carreras administrativas y docente como son el derecho a inscripción en carrera administrativa, la vinculación y promoción por concurso.

---

5. URDANETA O., Papel de las relaciones industriales en las organizaciones. Urdaneta y Asociados, Psicología Organizacional, 1981.

A través de la declaratoria del estado de sitio se lesiona uno de los derechos básicos de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores como es: el derecho a un empleo estable y seguro mientras se cumplan con eficiencia las funciones y responsabilidades del puesto de trabajo.

Un análisis más detallado del texto del decreto de declaratoria del estado de sitio y suspensión de los derechos de vinculación y promoción en el empleo de los servidores del estado, parece indicar que el hecho de permanecer o ascender en los puestos burocráticos representa una "amenaza subersiva" y serios problemas para el gobierno entrante.

En efecto, existen tan solo dos caminos válidos para retribuir con cargos burocráticos los favores políticos de los nuevos socios del gobierno y lograr con ello una paz política de los partidos, grupos y regiones.

- a) Mediante la aplicación de la planta de personal de las entidades oficiales para dar cabida a las cuotas burocráticas de estos grupos políticos, ó
- b) generar o provocar la inestabilidad de los actuales servidores para obtener plazas vacantes (despidos por participación en actividades de reivindicación de los trabajadores) o impedimento en los ascensos.

Ambas soluciones generan caos y una mayor desorganización administrativa con la consiguiente ineficiencia del aparato estatal.

La primera, por cuanto ella conlleva el incremento en los gastos administrativos (gastos del personal) y reduce los destinados a inversión y operación.

La segunda, porque se puede prescindir de funcionarios eficientes y cumplidores, para dar cabida a nuevos aspirantes que pueden o no conocer la marcha de la institución, pero quienes se van a sentir respaldados por un político que de una u otra forma contribuyó electoralmente al triunfo de un determinado candidato.

La supresión del régimen de concursos "facilitará la ubicación" del personal con buenas recomendaciones políticas" con detrimento de quienes pudieran mediante concurso interno aspirar a ascender

en que se divide el país.

Ello genera incongruencia de los planes generales de desarrollo, con tradiciones frecuentes en las declaraciones oficiales y dualidad o pluralidad en las orientaciones que ayuda a hacer aún más incongruentes e ineficientes los planes de gobierno.

No existe continuidad en los planes comenzados en una administración por parte de quien la sigue y no puede existir porque simplemente los planes obedecen a "fuerzas externas" a la organización y a "conveniencias", pasajeras del momento político imperante.

La organización "se maneja" desde fuera por quienes tienen y se sienten con acciones en un determinado gobierno. Ello hace que todo deba ser "consultado" y que nadie se comprometa en un proceso de toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFIA

CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Ed. Seuil París 1963.

Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973.

ELZIONI A., *Les organisations modernes*, Duculot Belgique 1971.

MAX WEBER., *The theory of social and economic Organizations*, N. Y. Oxford University Press 1957 pp. 329 - 330.

URDANETA O., *Papel de relaciones industriales en las organizaciones Urdaneta y Asociados, Psicología Organizacional*, 1981.

## EL PROCESO DE LA TOMA DE LAS DECISIONES

Hemos creído conveniente dedicar este capítulo a este importante tema, haciendo un análisis sobre cómo se realiza en la organización burocrática colombiana, la toma de decisiones.

Huelga decir que de la manera y oportunidad con que se tome una decisión, en esa misma forma la organización será eficiente y creativa o por el contrario, ineficiente y desadaptada a las necesidades internas de la organización y a las exigencias del medio externo.

El proceso de toma de decisiones se hace complejo por existir ele-

por méritos en la jerarquía de las instituciones colombianas.

## **9. LA INSEGURIDAD LABORAL INCENTIVA AFAN DE RAPIDO Y FACIL LUCRO**

Los permanentes cambios políticos de repartición del botín burocrático, la "rotación" de grupos políticos en ministerios e institutos, los "arreglos políticos" para salvar "crisis de apoyo", etc. generan expectativas de inseguridad permanente en el empleo, lo cual se traduce en que algunos funcionarios opten por una vía rápida y fácil de enriquecimiento a través de "manejos" en las juntas de compras y adjudicaciones, de "asignación de contratos" o mediante la obtención de préstamos personales en bancos donde existen fondos de la respectiva institución, desfalcos al Estado e innumerables formas de lograr "beneficios adicionales" en el menor tiempo, ajenos a la remuneración que la ley determina para cada cargo.

En los niveles y mandos medios e inferiores, este fenómeno se traduce en el tráfico de influencias, el pago por servicios oficiales gratuitos, la intriga de cuentas y papeles o el inexplicable freno de las mismas cuando el cliente no "se adapta" a este tipo de procedimientos.

Ello ha generado una corrupción generalizada a todos los niveles del aparato estatal en donde salvo contadas excepciones, el tráfico político de influencias es el único capaz de hacer mover la pesada rueda burocrático-administrativa. El soborno, el peculado, el desfalco, el despilfarro son entre otros, aspectos casi propios de las entidades del Estado a los que desafortunadamente el público y la sociedad colombiana se ha acostumbrado.

## **10. EQUIPO GUBERNAMENTAL: COLCHA DE RETAZOS**

Como la llegada al poder es el producto de coaliciones de partidos, grupos y fracciones políticas, el gobernante de turno no tiene libertad para estructurar su gobierno dentro de una independencia programática, objetiva y técnica, que responda a unas bases o esquema de planeación.

La conformación del equipo gubernamental se hace en consideración a la repartición "proporcional y equitativa" de la planta burocrática de personal entre esos grupos, fracciones y regiones

mentos conflictivos tanto al interior como al exterior de las entidades oficiales colombianas.

Se ha visto en el primer capítulo de este ensayo organizacional, las contradicciones existentes en el interior de la organización burocrática: dualidad y lucha por el poder, racionalidad técnica vs racionalidad política, racionalidad jurídica vs racionalidad técnica, inestabilidad laboral, etc.

Para facilitar el análisis de este proceso dividiremos este tema en dos partes: el proceso interno y el proceso externo.

## A. PROCESO INTERNO

Los siguientes son los aspectos más característicos de la toma de decisiones:

1. Las decisiones se centralizan en el más alto nivel jerárquico de la entidad.

a) quien recibe la información no tiene la facultad para solucionar un problema o resolver una petición.

b) quien toma la decisión está tan alejado y distante de los hechos que estos le llegan deformados y tan tardíamente, que su solución generalmente es inadecuada, haciéndose obsoleta, extemporánea o inoportuna <sup>6</sup>.

c) cada nivel jerárquico introduce modificaciones y aspectos de conveniencia en la presentación de un problema de manera que le favorezca o lo proteja, generándose el clásico fenómeno de deformación de la información. Se ocultan los negativos de un problema, se resaltan o modifican los positivos para dar la apariencia de una pseudo-eficiencia de las funciones y desempeños.

Ello hace que se cree una ruptura del proceso de informa-

---

6. CROZIER M., Op. cit.

ción entre el centro de recepción de la información y el centro de toma de decisiones. Las personas que conforman estos centros no tienen ningún tipo de contacto por estar separados por varios niveles jerárquicos y en ocasiones ni siquiera se conocen.

## **2. DEFORMACION DE LA INFORMACION**

La forma de elaborar la información a través de niveles superiores hace que cada escalón genere un proceso de deformación de la información sobre datos, conceptos, etc. para tratar de dar una visión óptima al jefe inmediato y esconderle los errores propios o de los inmediatos colaboradores.

Esto repercute de una manera negativa en quien toma la decisión pues la información se halla tan contaminada, que difícilmente se acertará al decidir.

## **3. DELEGACION HACIA ARRIBA**

Uno de los elementos más típicos de la burocracia política es el proceso de la delegación hacia niveles de mayor jerarquía en la entidad. Con ello se busca la protección personal del funcionario que evita equivocarse en la toma de decisiones, no asumiendo las responsabilidades propias de su puesto de trabajo y dando la impresión de la "importancia del jefe jerárquico", para que sea él, quien en definitiva decida sobre todo lo que ocurre en la organización.

Una muestra de este fenómeno representa el hecho de que los grandes conflictos laborales se resuelven por mediación del propio presidente de la República, como si no existieran las etapas previas de arreglo directo, conciliación y arbitramento o huelga.

Otro claro ejemplo sobre este fenómeno reside en que el Congreso de la República ha resuelto delegar su función legislativa en el ejecutivo, de suerte que puede afirmarse que desde 1968 hasta el presente, la legislación en un 80%, proviene de facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo para legislar en diferentes materias: Reforma Administrativa (1968), sueldos de los empleados del Estado, nomenclatura de los empleos públicos, reforma del ISS, etc.

Ello facilita al Congreso un mayor tiempo para intervenir en asuntos no propios de su función legislativa, como tráfico de influencias políticas ante institutos y entidades gubernamentales, citaciones inoficiosas a los ministros o declaraciones de solidaridad con tendencias o movimientos ajenos a los intereses nacionales.

Aparte del inusitado quorum para la reciente aprobación de las dietas parlamentarias, elección de Procurador y Contralor General, el congreso se ha vuelto un ente ineficiente e ineficaz, incapaz de legislar por ausentismo parlamentario y dificultades de acuerdos políticos, o la búsqueda de temas accesorios o secundarios para dar una falsa sensación de preocupación por los intereses del país.

Ultimamente se han institucionalizado masivas comisiones al exterior, necesariamente coincidentes con los meses del verano europeo, con viáticos y presupuesto a cargo del erario público, conformado por los aportes de sus electores quienes ven con desesperanza como se desvanecen sus deseos de representatividad en un órgano legislativo que piense y se preocupe por los problemas de las regiones y del país, antes que lograr hacer "contactos importantes" con gobiernos que no nos conocen.

#### **4. DELEGACION HACIA EL CENTRO**

La provincia, los departamentos y ciudades diferentes a la capital de la república, se hallan desprovistos de mecanismos de planeación y ejecución que les permitan satisfacer y decidir con soluciones oportunas sus propias necesidades.

Prácticamente todo debe ser resuelto a nivel del ministerio, dirección nacional del instituto descentralizado, Ministerio de Hacienda (crédito, partida presupuestal, etc.), haciéndose prácticamente muy limitados el ejercicio y el cumplimiento de las funciones regionales en el aparato estatal.

Cualquier problema de relativa importancia debe ser decidido en Bogotá luego de trámites interminables, de citas, papeles, reuniones, juntas, etc. que hacen interminable e inoportuna una decisión.

La falta de una mínima autonomía regional ha hecho que la provincia colombiana esté casi por completo abandonada y condenada a un destino que no le corresponde.

## 5. DECISIONES IMPERSONALES

La decisión impersonal la toma "el funcionario" no la persona y en ella se habla de "la secretaría general de instituto", "el consejo o junta directiva" "en razón del art. . . numeral. . . su solicitud no puede ser tenida en cuenta por", etc. con esta fórmula se busca la protección y seguridad individual y la ausencia del compromiso y anonimato del funcionario público.

## 6. AISLAMIENTO ENTRE SUB-SISTEMAS

Existe un natural aislamiento entre los grupos tanto a nivel horizontal como a nivel vertical (departamentos, secciones) que hace que una decisión tomada en un nivel o dependencia sea desconocida por los otros.

El proceso de toma de decisiones está interferido por una serie de circunstancias aleatorias; en casi todas ellas se tratan de establecer "conveniencias" para corresponder a favores personales o políticos, antes que a criterios racionales de eficiencia y de justicia.

El llamado "tráfico de influencias", ha hecho parte del sistema burocrático en las instituciones colombianas haciendo injusto y discriminatorio el tratamiento dado a un proceso normal en las organizaciones oficiales.

El público se ha habituado a buscar "palancas" e influencias para lograr que se dé curso a cualquier tipo de trámite oficial que normalmente es un servicio gratuito y no debería estar influido por ellos.

## 7. LA TRANSITORIEDAD EN EL SERVICIO PUBLICO

Esta característica del servicio público, incide definitivamente en la dificultad para una adecuada y oportuna toma de decisiones.

En efecto, puede afirmarse que no se logra un conocimiento a fondo de la organización y mucho menos un proceso de identificación y mística del individuo con la entidad a la cual presta sus servicios.

El funcionario está "haciendo empalme" con su antecesor, buscan-

do una promoción en el organigrama o temiendo el cambio de administración pues se sabe que ello implicará cambio de mandos superiores y medios.

Ello incide en una cierta inercia para decidir pues en muchos casos desconocerá el proceso, la política, o el criterio de la administración anterior para y sobre un determinado problema.

## **8. DECISION POR TRADICION**

Los nuevos problemas se afrontan y resuelven con métodos o procedimientos tradicionales, haciendo referencia a una ley, decreto o norma que trata de reglamentar y estandarizar fenómenos y hechos disímiles con procedimientos uniformes.

La decisión raras veces es creativa. Se consultan los archivos y se repiten las soluciones dadas en el pasado a problemas del presente. Por esta razón la organización burocrática política casi siempre da soluciones inadaptadas a las circunstancias y exigencias presentes. Se teme ser creativo y apartarse de la norma. Se busca seguridad dentro de la permanente inestabilidad que genera el estado-político cuando se convierte en patrón.

## **9. NOMBRAMIENTO DE COMITES, SUB-COMITES Y SUB-COMISIONES**

Una forma impersonal de toma de decisiones constituye el uso y el abuso en la conformación y nombramiento de comités, subcomités y subcomisiones, a quienes se le delegan funciones y responsabilidades de "línea" en la organización. Ello hace que las decisiones se aplacen por dificultades en la reunión de los miembros del comité (citaciones, quorum, etc.) por la convergencia o divergencia de intereses de sus miembros en la toma de decisiones.

## **10. REFORMAS DE LAS ESTRUCTURAS DEL ORGANISMO**

Con frecuencia, desde la llegada de un nuevo directivo, ministro, gerente, etc., se comienza a diseñar un cambio de estructura de la carta organizacional de la entidad oficial.

Se convoca a reuniones de trabajo para diseñar "la nueva estructura", se nombran comités y se la presenta a consideración y estudio de la junta o consejo directivo, con ella se pretende remediar los

“males encontrados y dejados por la administración anterior”.

Esto causa una parálisis casi general de las actividades del organismo oficial, pues sucede que luego de cada reestructuración hay funcionarios que quedan sin cargos, divisiones y secciones que aparecen, otros que ganan estatus y prestigio y otros quedan reducidos a su mínima expresión. Los empleados se sienten amenazados en la estabilidad de su empleo, buscan “padrinos influyentes”, muestran y desempolvan estudios anteriores a fin de dar la mejor de las impresiones al “comité de reestructuración”, para tratar de asegurar su puesto en la organización.

El nuevo gerente, presidente, ministro o director, justifica la reestructuración como básica para lograr un “vuelco sustancial en la atención y prestación de los servicios del instituto”.

El nuevo directivo emplea algunos días haciendo “el empalme respectivo” con su antecesor, unos meses para entender el rodaje de la institución, otros más ideando de qué manera podría cambiar la “obsoleta estructura” para así lograr una buena administración que corrija las deficiencias encontradas en el organismo oficial.

Sin embargo el fenómeno de la burocracia política que la cobertura en los servicios del ministerio o del instituto oficial se haga cada vez menor, sus fallas más protuberantes y el presupuesto incrementado considerablemente los gastos de funcionamiento (nómina burocrática), mientras necesariamente decrecen los correspondientes a inversión y nuevos servicios.

Se sabe sin embargo y ello forma parte del consenso de los organismos oficiales, que cada reestructuración facilitará el ingreso de los amigos, la ubicación de las cuotas políticas y el cumplimiento de compromisos contraídos con cargos burocráticos en la mayoría de los casos innecesarios.

Por lo general y dada la temporalidad en el servicio público, luego de la presentación de la “nueva estructura de la entidad” para su aprobación ante el consejo directivo del organismo sucede un cambio en la dirección del instituto o ministerio, se hace rotación política, o se ajusta el nombramiento para salvar una de las frecuentes crisis políticas.

## **11. IMPORTANCIA DEL SELLO**

Dentro de la organización burocrática y el natural papeleo que ella genera, el sello de caucho cobra una singular importancia, siendo en muchos casos más valedero que la firma autógrafa, inclusive que el documento de identidad, cuando se trata de reclamar un cheque, pasar una cuenta de cobro, presentar una propuesta o hacer cualquier tipo de trámite ante la organización burocrática.

## **PROCESO EXTERNO**

Las dificultades enunciadas en el aparte A de este capítulo se acentúan cuando la decisión debe obedecer a circunstancias y conveniencias ajenas al instituto, entidad u organismo estatal.

Los elementos a considerar en este caso pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

### **1. INFLUENCIA Y CONTAMINACION DE LOS INSUMOS DE LA ORGANIZACION**

Los recursos humanos, las líneas de crédito, las compras y suministros están por lo general influenciados por factores políticos que aspiran servirse de las instituciones oficiales en su beneficio.

Las recomendaciones políticas para el nombramiento de personal o la creación de cargos innecesarios, la presión a las juntas de compras, adjudicaciones y contratos para lograr decisiones en favor de intereses privados o políticos, son muestras diarias de la incidencia del "poder político" sobre la organización del Estado.

### **2. LOS ASISTENTES A LAS JUNTAS CONSULTAN**

Quienes asisten y conforman estas juntas no deciden ni votan sino que solicitan aplazar la decisión mientras se hace un "estudio detallado", un "cuadro comparativo" o un "análisis" de la situación presentada por la administración.

Ello genera un compás de espera en la decisión que es aprovechado para consultar los intereses del gremio, el grupo político o la opinión de quien tiene influencia o interés en algún asunto de la entidad.

En muchas ocasiones se exigen explicaciones adicionales no contempladas o tenidas en cuenta por la administración, con el único objeto de dilatar la solución y tener tiempo para efectuar "las consultas" respectivas.

### **3. LAS PRESIONES AL DIRECTOR, GERENTE O PRESIDENTE DEL INSTITUTO**

Los puntos a considerar en un orden del día se vuelven motivo de "preocupación e interés" de sectores a quienes interesa o perjudica su tratamiento. Ello hace que partidarios y adversarios busquen respaldo político en niveles superiores para tratar de influir en pro o en contra de una decisión, un pronunciamiento, una compra, una sanción, multa, etc.

Ello general llamadas, notas, recomendaciones, invitaciones a almorzar, etc. al director o presidente del organismo oficial a través de las cuales se trata de condicionar su decisión con respecto a un tópico determinado.

La presión se vuelve política a nivel del congreso, el directorio político, el ministerio, la región geográfica, etc. y se convierte en un factor de conflicto para quien tiene bajo su responsabilidad la dirección del instituto.

Los estudios se aplazan, los resultados se modifican, las políticas varían acordes con los planteamientos que a manera de presiones se reciben del exterior de la organización.

Esto hace que a su vez, el director, presidente o gerente busque respaldo en su grupo político, o en la persona influyente que lo ha llevado como cuota político-burocrática a la dirección de la entidad ante las presiones y que se aplace la decisión hasta "buscar una mejor coyuntura institucional".

Por ser este un aspecto de tan difícil previsión, quienes intervienen en una licitación, la suscripción de un contrato, la asesoría técnica sobre un determinado aspecto, la compra o importación de elementos y equipos deben sufrir y esperar el tiempo de trámites interminables ante los cuales quienes cotizan, construyen o suministran, ven como los cálculos realizados se ven deteriorados por la natural devaluación de las cifras correspondientes a su inicial propuesta.

Este fenómeno ha hecho que en muchas ocasiones se abstenga de presentar cotizaciones o propuestas a las entidades oficiales pues su decisión se prolonga indefinidamente. En otros casos las cotizaciones para entidades oficiales llevan un "recargo adicional" en costos en razón de la demora en la decisión y en el pago, lo que hace que el Estado por la ineficiencia de sus sistema burocrático-político asuma precios suplementarios ante servicios prestados por personas, firmas o entidades particulares.

#### **4. PAPEL DE LA ENTIDAD FISCAL Y SUS NORMAS**

Las normas fiscales en su mayoría obsoletas, exigen la intervención de juntas de compras y adjudicaciones o de juntas o consejos directivos para adquisición de elementos según una cuantía determinada; estas juntas y consejos están conformados por delegados de diferentes instituciones que poco o nada tienen que ver con el problema tratado.

Sin embargo cuando de una decisión se trata cada quien opina y da su concepto con tan diferentes puntos de vista que hace que el orden del día de una sesión deba ser considerado en dos o más siempre y cuando exista "quorum" para las reuniones. Cada una de las intervenciones tiene por objeto afianzar el poder de un grupo determinado, una posición política o un interés creado.

En la mayoría de las veces se hace necesaria una "consulta previa" a los miembros de la Junta, para sondear posiciones, contar votos y/o "saber presentar el punto a tratar" dentro del orden del día. En ocasiones se hace necesario modificar cuadros, gráficas, puntos del orden del día, o "saber presentar políticamente" un punto en consideración para el estudio de la junta o consejo.

La elección de origen político del Contralor de la República, le impide tener una autonomía en la acción fiscalizadora del Estado. La provisión de la planta de personal de la Contraloría obedece más a milimétricas cuotas en su repartición burocrática entre los grupos o fracciones políticas que han contribuido a la elección del contralor, que a criterios técnicos de selección y promoción del personal que conforma esa entidad.

Por ello la función y la acción de la Contraloría son inoperantes y

su existencia no ha contribuido a reducir el caos administrativo en que se encuentra el país. El control previo del gasto, la verificación de partidas y asignaciones presupuestales y el seguimiento en la destinación de los fondos oficiales no se realizan dando como resultado que por ejemplo, en el propio Congreso de la República, desaparezcan millones correspondientes a auxilios regionales sin que ellos lleguen a su original destino, bajo la inoperante "vigilancia" de la Contraloría General de la República.

## 5. CONFUSION Y SUPERPOSICION DE ROLES

Para efectos de este estudio organizacional, puede considerarse al partido de gobierno como responsable de las funciones de "línea" del Estado colombiano y el partido socio en el gobierno con funciones de "staff" o asesor de la función ejecutiva del mismo. Estas dos funciones se superponen y confunden en el gobierno.

La función consultora o asesora por tener serios intereses creados está en incapacidad de orientar o recomendar honesta y desinteresadamente la mejor decisión a tomar por parte de un organismo o entidad oficial. La mayoría de las veces los intereses privados de los grupos políticos toman prelación sobre los intereses del organismo sostenido con fondos y presupuesto del Estado.

Al no existir desde la creación del Frente Nacional un partido de oposición que vigile y supervise la función del partido de gobierno hace que los dos partidos tradicionales, sean unas veces responsables, otras cómplices silenciosos de la creciente inmoralidad generalizada en el país <sup>8</sup>.

## 6. EL SERVICIO DIPLOMATICO

El tradicional papel de representatividad del país a través del servicio diplomático ante gobiernos extranjeros para gestionar convenios, asuntos comerciales y de carácter bilateral, etc., ha perdido su inicial función, pues recientemente le han sido asignados

---

8. De la Espriella R., La quiebra de los partidos políticos. El Espectador, Julio 15, página 12 A.

a este a este servicio curiosos papeles como serían los de que este sirva para que en forma "elegante y decorosa" lleguen a él, funcionarios que se han caracterizado por inadecuados manejos de los fondos del Estado en el país.

El nombramiento de una persona en este servicio, no siempre corresponde como solía hacerse hace unos pocos años, a méritos del funcionario, sino que al servicio diplomático llegan exfuncionarios cuya acción y gestión en la rama ejecutiva del poder público ha sido inclusive, cabeza de investigaciones, de procesos adelantados por parte de la Procuraduría General de la República. Ello hace que quien designa esté tipo de funcionarios, burle con su nombramiento las ascciones administrativas del propio Estado, a través de las cuales espera clarificar la responsabilidad de una determinada gestión administrativa.

## 7. LOS GRUPOS DE PRESION

En la decisión del Estado sobre políticas sociales o económicas, priman los intereses de los grupos de presión que han contribuido con su inversión en la conformación y elección de un gobierno de suerte, que como contrapresentación, el gobierno decide legislar en su favor, en contra de las grandes mayorías, intereses y necesidades de la colectividad.

## ESTUDIO COMPARATIVO DE CASOS

La organización según E. Schein, puede ser considerada como "la coordinación racional de las actividades de un cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad y objetivo común explícito, mediante la división de las funciones y del trabajo, a través de la jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad" 1 .

Son estos conceptos los que caracterizan la vida y racionalidad de las organizaciones contemporáneas, de tal suerte que puede

---

1. SCHEIN E., Psicología de la Organización, Prentice - Hall.

afirmarse que, la organización que no los satisfaga, no tiene justificación para su existencia y debe desaparecer como ente improductivo e ineficaz.

La eficiencia, la rentabilidad y la efectividad son en definitiva la medida evaluativa de las organizaciones contemporáneas <sup>2</sup> ; por ello, cada vez que se habla de planificación y diseño de objetivos, se establece simultáneamente una serie de compromisos o contratos que permiten a la gerencia, la presidencia o la dirección de una organización determinada, el diseño en forma coordinada de los propósitos y metas que se formulan a manera de objetivos para ser cumplidos.

El no cumplimiento de estas metas u objetivos, representa desde el punto de vista organizacional, un criterio de diagnóstico para elaborar rápidos correctivos, evaluar situaciones imponderables de la organización que no fueron contempladas inicialmente en el plan, de suerte que, visualizados los correctivos, evaluadas las circunstancias aleatorias que se hayan presentado en la marcha de la organización, se puedan reestructurar las metas, fijar objetivos a corto, mediano y largo plazo y establecer sistemas de control que garanticen a la organización el cumplimiento de estos, mediante esfuerzos y realizaciones concretas.

A través de un estudio comparativo de casos, se mostrará en este capítulo cómo, las entidades y organizaciones estatales colombianas, han perdido en gran parte el diseño y cumplimiento de los objetivos fijados por la ley, de tal manera que en su gran mayoría se han convertido en instituciones ineficientes e ineficaces desde el punto de vista de la prestación y cobertura de sus servicios para la comunidad colombiana.

Como consecuencia de esto y de su mal manejo administrativo, han convertido en entidades deficitarias; es así como los dos últimos gobiernos han debido aportar partidas presupuestales adicionales para la refinanciación de estas entidades, única forma para subsanar las grandes crisis y en ocasiones el despilfarro sistemático

---

2. ELZIONI A., Les Organizations modernes, Ed. Ducolot, Belgique, 1972.

en las mismas (Ferrocarriles, Idema, Caja Nacional de Previsión Social, etc.).

Se escapan de este regla común de mal funcionamiento algunas pocas instituciones oficiales, en las cuales el influjo de la burocracia política no ha sido de la magnitud como lo ha sido en aquellas otras organizaciones disfuncionales; esto muestra en términos comparativos cómo, efectivamente ésta constituye una variable dependiente desde el punto de vista organizacional que incide sobre la desorganización de las entidades públicas en Colombia.

No desconocemos al plantear este estudio que la empresa privada contemporánea sufre el fenómeno burocrático pero que a diferencia del organismo estatal, logra superar su incidencia creando y generando riqueza, eficiencia, rentabilidad y empleo como consecuencia de la prestación de sus servicios.

Tomaremos en este tercer capítulo cuatro casos, que sirven y representan áreas o sectores de primera importancia dentro de cualquier estado moderno y los cuales comparados con entidades particulares de cobertura paralela, muestran a diferencia de estos (rentabilidad, decrecimiento y desarrollo), déficit, cobertura regresiva y decrecimiento de su actividad; la educación, el transporte, la seguridad social y el mercadeo, servirán de ejemplo a nuestra tesis.

## **CASO No. 1**

### **EDUCACION:**

#### **SECTOR PUBLICO:**

Conformado por las instituciones de nivel primario, secundario y universitario, refleja en sus aulas, paredes y edificios la improvisación permanente de los sucesivos Ministros de Educación Nacional, representantes no de educadores sino de los directorios políticos, conocidos no por su afán investigativo y sus obras educativas sino por su influencia dentro de la maquinaria electoral y burocrática de los partidos políticos.

Las permanentes reformas educativas, el cambio intempestivo e inconsulto de planes, hace que el sector educativo colombiano sea un sector en lo docente aceptable, pero en lo administrativo, muestra de desgreño y malversación de los fondos públicos.

Grandes y cuantiosos préstamos internacionales han quedado enterrados, sin uso o mal invertidos en modelos educativos que no contemplan la realidad antropológica, histórica y social del país y sus regiones.

La Universidad Nacional, el "Alma Mater", la entidad más respetada por su nivel académico y científico, vive más tiempo cerrada que abierta, su presupuesto relativamente disminuído con respecto a los auxilios que el propio gobierno destina en beneficio de la universidad privada. La universidad vive sitiada no solamente por la fuerza pública sino por el propio Estado colombiano en materia de atención y asignación presupuestal.

No se ha hecho una evaluación-diagnóstico de los currículos y de la bondad de una educación que se relacione con el mundo del trabajo. En Colombia, los Ministerios de Educación y del Trabajo marchan en forma independiente, cada uno por su lado y la educación en nada capacita al estudiante para asumir el sistema productivo a que necesariamente se verá enfrentado quien deja de ser estudiante.

Las permanentes huelgas y movimientos sindicales de las asociaciones docentes son creados por la propia ineficiencia y corrupción de la burocracia del sector educativo cuando sus pagos se demoran meses y los reajustes ordenados por la Ley se hacen con retardos imperdonables. En ocasiones se han destinado fondos del sector educativo para conformar y financiar las comisiones que deben acompañar a las candidatas departamentales a los reinados nacionales de belleza. Ello necesariamente hace que los fondos y presupuestos educativos no alcancen, se aplacen los pagos y se generen nuevos y mayores problemas laborales en el medio docente colombiano, propiciados por los propios secretarios de Educación.

Misiones Americanas, han tratado de implantar la tecnología educativa para así manipular más fácilmente la educación de las nuevas generaciones en favor de intereses ajenos al país.

## SECTOR PRIVADO:

Conformado por entidades, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro (que paradójicamente son en Colombia entidades de alta rentabilidad), no cuenta con un sistema de selección, ni escalafón del docente, ni con estabilidad para el mismo; en muchos casos los programas académicos son de una calidad cuestionable "debido a su afán y carácter de simple negocio"<sup>3</sup>.

En el siguiente cuadro comparativo pueden sintetizarse los aspectos básicos que caracterizan el sistema de educación pública (oficial y privada).

| SECTOR PUBLICO  | SECTOR PRIVADO   |
|---|--|
| <b>PLANTA FISICA:</b>   |  |
| — Deteriorada.  | — Bien conservada.   |
| <b>SELECCION DE DOCENTES:</b>                                   |  |
| — Si existe.  | — No existe. Generalmente se vinculan alumnos de la misma universidad como docentes. |
| <b>ESCALAFON:</b>   |  |
| — Ubicación del docente por currículo y promoción por concurso. | — No existe.   |
| <b>SISTEMA SALARIAL:</b>  |  |
| — Determinado por la Ley.                                       | — Fijado unilateralmente por la universidad.   |

---

3. Revista Diners No. 131 año 17, Declaraciones dadas por él Dr. EDUARDO BRIEVA., Rector de la Universidad Nacional.

- Se reconocen las vacaciones.
- Se acumula el tiempo de servicio.
- Existen frecuentes incumplimientos en el pago.
- No se reconocen vacaciones.
- Se termina el contrato finalizado el semestre académico.
- Existe cumplimiento en el pago. Se remunera mediante un solo pago al —finalizar el semestre, a través de un contrato civil que no genera prestaciones sociales, ni laborales.
- No se conoce el tiempo para efectos de jubilación.

#### DESAROLLO DEL DOCENTE:

- Capacitación y desarrollo del docente establecido como estímulo, se destinan fondos y presupuesto para lograrlo.
- Prácticamente inexistente. Existen acciones esporádicas de capacitación.

#### NIVEL ACADÉMICO

- Alto nivel
- Nivel medio.

#### ESTABILIDAD LABORAL:

- Si existe.
- Inexistente.

#### ADMINISTRACION:

- Incidencia del "clientelismo". Rotación y presiones gubernamentales en el nombramiento de las directivas, cambios frecuentes en los cuadros directivos.
- Estabilidad en las directivas.

#### CONFORMACION DOCENTE:

- Alto porcentaje de profesores
- Bajo porcentaje de profesores

sores de tiempo completo y orientadores de investigación.

res de tiempo completo y de recursos docentes dedicados a la investigación.

## **CASO No. 2**

### **SISTEMA DE TRANSPORTE:**

Si se hace un análisis comparativo de los sistemas de transporte público y privado se encuentra igualmente un abismo en su cobertura y rentabilidad.

### **SECTOR PRIVADO:**

El gremio de transportadores privados es un gremio muy unido, el único capaz de paralizar el país (14 de sep. 1977 y 31 de julio, 1981) y de lograr que el gobierno aumente en forma progresiva las tarifas de transporte y el subsidio gubernamental como "auxilio" al mismo.

Su parque automotor es permanentemente renovado y en general se encuentra en buen estado; permanentes importaciones de vehículos (buses, taxis, etc.), muestran la alta rentabilidad, de un sector que a pesar de eso recibe un inexplicable subsidio, como contraprestación del gobierno a la movilización de los electores en las campañas políticas. La fuerza y presión del sector de transporte privado es tan grande que ha logrado bloquear planes y programas de electrificación de los ferrocarriles nacionales; es en gran parte responsable indirecto de su quiebra, pues su influencia, se ha visto patente en la propia junta directiva de los Ferrocarriles Nacionales logrando beneficios inapropiados y obteniendo ganancias cada vez mayores con la complicidad de quienes en el sector oficial han sido nombrados como directivos de las entidades oficiales de transporte.

Los paros patronales en un servicio como el transporte, lejos de ser castigados, son recompensados con mayores subsidios por parte del propio gobierno. Sus más claros representantes son a la vez de poderosos empresarios, representantes en el Consejo de la ciudad capital.

## SECTOR PUBLICO:

Es uno de los sectores muestra de un mayor índice de inmoralidad, despilfarro e ineficiencia.

Entidades como los Ferrocarriles Nacionales, la Empresa Distrital de buses de Bogotá y hace algún corto lapso, la Aeronáutica Civil representen claros ejemplos de la influencia del sector político sobre organizaciones del Estado en este campo.

Los últimos gerentes de los Ferrocarriles Nacionales, representantes en algunos casos de compañías de buses privados han llegado a proponer en su Junta Directiva, el levantamiento de kilómetros de vía férrea en lugar de procurar por la electrificación e interconexión de las diferentes divisiones: Pacífico, Antioquia, Central, etc. Semejantes planes de desmantelamiento han contado con la anuencia del Ministerio de Obras Públicas como presidente de la junta.

La política en materia de un servicio tan indispensable en un país con dificultades en materia energética (crisis de explotación de petróleo) ha sido tan desacertada que el "Expreso del Sol" tan solo se hacía parcialmente por vía férrea y el resto, en los buses de una importante empresa privada de la cual el gerente de los ferrocarriles era uno de sus principales accionistas. El país cuenta hoy con menos de la mitad de kilómetros de vía férrea en servicio que hace 20 años.

La empresa Distrital de Buses es una empresa en quiebra por cuanto que su parque automotor (buses belgas y rusos) están prácticamente acabados por falta de mantenimiento. Unos chasis para buses duraron más de 18 meses en el puerto de Buenaventura deteriorándose por causa del papeleo exigido para su nacionalización por parte de la Aduana Nacional.

En 1979 la empresa contaba con solo 11 buses en servicio y con más de 120 conductores inactivos a quienes no se podía cancelar, su contrato de trabajo, debido a presiones burocráticas ejercidas por concejales y jefes políticos quienes así ven acrecentado su poder electoral de los barrios capitalinos y su influencia en las decisiones del Concejo de Bogotá.

### CASO No. 3

#### SEGURIDAD SOCIAL:

En un país en crecimiento, una de las mayores responsabilidades del gobierno debe ser la de procurar servicios de seguridad social para la población.

Pues bien las instituciones de seguridad oficiales: Instituto de Seguros Social y Cajas Nacionales o Departamentales de Previsión Social, son modelos de despilfarro, burocracia e ineficiencia, además de centros de corrupción administrativa reconocidos por patrones, trabajadores y el propio gobierno. Estas entidades lejos de competir por adecuados servicios médico-asistenciales lo hacen en términos de déficit y despilfarro.

El hospital de San Juan de Dios, el Materno Infantil y en general los pertenecientes al Servicio Nacional de Salud, cuentan hoy con menos de la mitad de camas-pacientes, de lo que estos mismos centros hospitalarios tenían hace veinte años, mientras la población se ha doblado en el mismo lapso.

Las madres de escasos recursos económicos deben dar a luz en los corredores y pasillos de estas entidades sin un mínimo de respeto y atención, debido a la desorganización de los servicios y a los déficits en que se encuentran los centros médico-hospitalarios.

Recientemente se descubrió como se enterraron más de 40 millones de pesos en el anexo del servicio de urgencias de la Clínica San Pedro Calver de Bogotá; peculados en la adquisición de drogas, deterioro en los consultorios, falta de mantenimiento y un muy deficiente servicio caracteriza la seguridad social en Colombia.

Los pensionados por Jubilación o por vejez deben hacer interminables colas desde tempranas horas de la mañana para percibir sus pensiones; no se cuenta por parte del Estado con un mínimo respeto para con los ancianos trabajadores quienes durante 20 años o más prestaron sus servicios a las entidades gubernamentales en sus diferentes dependencias.

Los trámites para percibir pensiones que determina la Ley son tan complicados y dilatados en el tiempo que muchos ancianos retirados del servicio público mueren sin recibir las respectivas mesadas;

si el caos administrativo en las entidades de seguridad social continúa y los déficits de cerca de 15 mil millones de pesos reconocidos a principios de 1980 por el propio Estado colombiano subsisten, ocurrirá que luego de aportar patronos y trabajadores a las entidades de seguridad social, las actuales generaciones laborales no podrán percibir sus pensiones una vez cumplidos los requisitos de tiempo de servicio y edad, fijados por la Ley. De esta manera los ancianos al igual que los niños, los trabajadores, los accidentados y minusválidos se han venido convirtiendo por la desatención de las entidades de seguridad social en nuevos sectores marginados.

La Ley 27 de 1974 con la cual se creó un nuevo impuesto a la nómina de las empresas equivalente al 2%, no se ha visto transformada en Centros de Atención Integral al Pre-escolar (CAIPS), debido al crecimiento desmesurado de la nómina burocrática del ICBF y a los frecuentes cambios políticos ocurridos en su dirección.

## **SEGURIDAD PRIVADA:**

Conformada por entidades privadas nacionales e internacionales con asiento en Colombia, mostrarían en sus elevadas torres la rentabilidad y eficiencia con que operan en su país donde el campo de la seguridad social ha dejado de ser preocupación del Estado.

El sector privado a través de pólizas sobre los más diversos campos, ha venido sustituyendo al gobierno en su responsabilidad social. Recientes campañas publicitarias privadas serían una muestra de conciencia de este sector en esta tan delicada materia, si bien en algunos casos crean un sentimiento de mendicidad nacional ante la incapacidad, despilfarro e insensibilidad social del Estado colombiano.

## **CASO No. 4**

### **MERCADEO:**

Tradicionalmente el mercadeo ha sido considerado como una de las actividades económicas de mayor rentabilidad.

El proceso comercial de compra de un producto, transporte del mismo y venta a los consumidores, deja grandes márgenes de rentabilidad a quien se dedica a esta actividad. En Colombia existen

entidades tanto públicas como privadas dedicadas a esta función; sin embargo, la constante se repite en el sentido de que entidades privadas logran optimizar sus operaciones comerciales, creando nuevos centros de distribución, generando una cada vez mayor cobertura en sus servicios y mostrando en sus balances, positivo resultado de su operación comercial.

## **SECTOR PUBLICO:**

Recientemente ha hecho crisis el Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA en razón del despilfarro, la inmoralidad y permisividad del propio Ministerio de Agricultura cuya cabeza se interesó más por ubicar a sus amigos, coterráneos y compañeros de campaña electoral en la nómina estatal, que en desarrollar una vigorosa política de mercadeo y distribución en un país tradicionalmente agrícola donde se dan todas las condiciones para su amplia explotación y distribución.

El propio gerente del IDEMA en los dos primeros años de la administración Turbay Ayala practicó masivos despidos de personal y confundió regímenes jurídicos y administrativos elementales, lo cual generará al Estado colombiano ingentes pérdidas por concepto de indemnizaciones y "salarios caídos" de empleados públicos y trabajadores oficiales que abruptamente fueron desprendidos de sus cargos técnicos, para crear vacantes en su gran mayoría destinados a cubrir compromisos y cuotas burocráticas de los departamentos de la Costa Atlántica.

Los Institutos descentralizados adscritos al Ministerio de Agricultura han dejado de ser institutos de tipo científico y técnico (ICA, INDERENA) y muestran hoy un lamentable estado de burocratismo, ineficiencia y ausencia de ciencia e investigación.

El ICA luego de haber alcanzado un nivel de respetabilidad científica y técnica a nivel de América Latina, se muestra hoy como un fortín político burocrático y ha perdido su carácter investigativo para convertirse tan solo en una planta de personal que rota al unísono con los frecuentes cambios ocurridos en la alta dirección del Ministerio de Agricultura.

## **SECTOR PRIVADO:**

Conformado por cadenas de supermercados, almacenes de las Cajas de Compensación Familiar y entidades privadas dedicadas a este renglón de mercadeo, muestra con la creación de nuevos centros comerciales y supermercados cómo resulta rentable la actividad económica del mercadeo, cuando en razón de las básicas necesidades de consumo se cuenta con una población cada vez más necesitada de consumir alimentos en razón de su lógico crecimiento.

La política mostrada por parte de las Cajas de Compensación Familiar a través de sus supermercados o de otras instituciones comerciales similares, son un claro reflejo de cómo, la actividad comercial del mercadeo es una actividad altamente rentable siempre y cuando sea manejada con absoluta pulcritud y cuente con los controles necesarios para evitar el despilfarro o acciones dudosas por parte de los empleados como ha sido de público conocimiento y ocurrencia en el Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA.

De esta manera y tomando para efectos del presente análisis, cuatro áreas de responsabilidad del Estado, se puede apreciar claramente la disfunción permanente de la organización político-burocrática en la prestación y cobertura de sus más elementales servicios.

Esta disfunción parece generalizarse a casi todos los campos de la actividad político-administrativa como serían: los servicios de salud, de energía, de agua, de protección y conservación de recursos naturales, la aduana nacional, la administración portuaria, etc.

La colectividad se ha visto sometida a recientes racionamientos en estas áreas como única respuesta a la imprevisión y falta de una mínima preocupación por adaptar los planes y programas a las necesidades crecientes y cambiantes del medio.

El despilfarro de recursos, la falta de continuidad en las acciones

adelantadas, la rotación periódica de funcionarios y la improvisación, serían causales concomitantes en la aparición de hechos y casos como los que se comienzan a vivir en Colombia. La ineficiencia estatal de origen político mueve y exige a grandes sectores de población y cada vez mayores sacrificios como una solución para ocultar sus consecuencias de improvisación, imprevisión e inmoralidad.

---

ORLANDO URDANETA BALLEEN. Directivo de la Asociación Colombiana de Relaciones Industriales, profesor universitario, asesor de ASCUN.