

ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL EN COLOMBIA

Wilson Ladino Orjuela¹

Lo que hoy se denomina “Función Pública” ha tenido una historia muy antigua. En los últimos tres siglos empezó en Europa como una preocupación que se denominó “ciencias de la policía”, y fue el Cameralismo a todo lo largo del siglo XVIII en Alemania, el que acuñó esta denominación. Luego se empleó la expresión “Servicio Civil” que fue muy promovido por Inglaterra y Estados Unidos en todo el mundo, a partir del siglo XIX. Entrado el siglo XX se produjo la nueva denominación de “Función Pública” que involucra por lo menos tres aspectos: las organizaciones públicas, el funcionariado y el principio del mérito.

En Colombia con la Independencia se inicia una etapa “Constitucional” que determina desde 1819 unos rudimentos de los que debería ser la “administración pública” del nuevo Estado que se estaba fundando.

Durante estos casi doscientos años (199 para ser exactos) la administración pública ha mantenido unos rasgos sobre los que se debe realizar una investigación más sistemática para que se permita una mejor comprensión

de la organización que, adscrita al Estado, es la encargada de poner en movimiento los principios constitucionales. (Rodríguez & Tapia G., 2008)

La conceptualización

La aproximación a esta historia de organizaciones, funcionarios, salarios, competencias, etc., no se puede hacer sin una conceptualización adecuada.

Desde nuestra perspectiva esta aproximación se logra mejor si se emplea el concepto de “administración patrimonial” proveniente del arsenal de conceptos y teoría que elabora M. Weber, en particular. Según Weber, la administración pública que mejor se acomodó a las estructuras de dominación “tradicionales” que predominaron en la Edad Media europea y en otras latitudes de Asia y Sur América, hasta entrado el siglo XIX, es la “administración patrimonial”, la cual tiene los siguientes rasgos y características, si la comparamos con la “administración burocrática”. Veamos:

¹ Profesor Asociado ESAP Ph. D. Correo electrónico: wladino@unal.edu.co

a) Carece de “competencia” fija según reglas objetivas;
b) no cuenta con jerarquía racional fija;
c) no presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado;
d) carece de formación profesional (especialización);
e) no tiene sueldo fijo (el cual a menudo) pagado en dinero

(Ladino O, 2017) (Weber, Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada), 2014)

Si la administración tradicional “carece de competencia fija según reglas objetivas” se puede definir que es “arbitraria”, es decir, que se orienta por los sucesos del momento, es inestable, es imprecisa.

Al no contar con “jerarquía racional fija” se produce una “masa informe” y cualquiera de los miembros o integrantes puede ejercer cualquier función o tarea, de acuerdo con las cambiantes circunstancias.

No presenta “nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado”, y por ello es producto de decisiones “arbitrarias” fundadas en la “tradicición” o en el “carisma” de un líder o persona prestante. No existe, en consecuencia, la idea de un “contrato” formal ni hay probabilidad de “ascensos regulados” en una estructura que no existe.

Quienes ejercen las funciones de “administradores” por lo común, no tiene ninguna especialidad o especialización. Su llegada a la “administración” obedece a las “relaciones” o al parentesco con quienes ejercen como líderes o jefes de la estructura de dominación.

Y, como corolario de todo lo anterior, por el desempeño de “administrador” el integrante no recibe un pago “formal” o “salario” el cual tampoco “existe” como resultado de un proceso de racionalización y formalización (que no se ha producido). Lo que se obtiene es el “botín” que por lo general se da como resultado del despojo que permite el ejercicio arbitrario de la dominación.

La profesora (Zabludovsky Kuper, 1993) mostraba en su investigación cómo la conceptualización weberiana fue empleada por algunos autores en América Latina, pero, posteriormente, fue dejada.

El profesor (Uricoechea, 1980) en su tesis doctoral advierte que:

“The notion of patrimonial bureaucracy, however, is viewed in a particular light from the perspective of an ideal typical methodology. In fact, most of Weber’s ideal types are created from the standpoint on a single regulative principle, which gives them a typically one-sided accentuation and purity. The

notion of patrimonial bureaucracy, however, is a hybrid one, since two opposed regulative principles are accented simultaneously: rational and traditional authority. This is an exceptional strategy that Weber felt forced to employ against his own methodological injunctions to the contrary, because of the significance of these structures for the analysis of the processes of change. In fact, after a discussion of his ideal types of authority, Weber adds: We shall be compelled again and again to form expressions like “patrimonial bureaucracy” in order to make the point that the characteristic traits of the perspective phenomenon belong in part to the rational form of domination, whereas other traits to belong to a traditional form of domination.” (pag. 2) (Uricoechea, 1980)

Reemplazada, sin mucho fundamento, por nuevas nociones, tal vez menos precisas y esclarecedoras, en todo caso, ajustadas a la moda de las disciplinas en el final del Siglo XX, y con el impacto que produjo la disolución de la Unión Soviética en muchas escuelas académicas de ciencias sociales.

La historia del servicio civil en Colombia

En realidad, es interesante que no se haya realizado una investigación sistemática sobre la organización de la “administración pública” adscrita a las entidades del Estado colombiano desde 1819. Sólo recientemente han aparecido diversos trabajos que empiezan a mostrar la “fenomenología” de la administración pública colombiana. Se hace necesario detectar la probable tensión que se ha dado en los últimos cien años, entre “administración patrimonial” y “administración burocrática racional”. En todo caso, aquí nos vamos a concentrar en la primera.

El profesor (Fukuyama, 2016) en sus recientes libros sobre el orden político señala que una explicación para que algunos (muchos) países en el mundo no hayan llegado a elevados niveles de desarrollo social (no sean como Dinamarca) está en la administración patrimonial que no supieron superar y avanzar hacia una “burocracia racional” en sus servicios civiles u organizaciones públicas. La corrupción galopante de países como Nigeria o Sur de Italia, el descalabro de los argentinos, etc., tiene como base la patrimonialización de sus administraciones y sistemas políticos. Así las cosas, esta sería una tarea hasta hoy aplazada en Colombia y, tal vez, en toda América Latina.

Unos cuantos trabajos pioneros nos pueden dar una aproximación a los principales rasgos de la administración pública colombiana. El ensayo del profesor D. Mesa publicado en el Manual de Historia de Colombia hace ya 40 años (1978) señala que la administración pública de comienzos del siglo en Colombia se caracterizaba por ser “patrimonial” y “prebendaria”. (Mesa, 1984)

Aunque en algunos artículos constitucionales y leyes expedidas desde el siglo XIX ya se había empezado a establecer la “idea del mérito” o de los “concursos” para el ingreso a los cargos públicos, esto era “letra muerta”. El profesor Mesa cita las intervenciones de un joven político en el segundo decenio del siglo XX, el señor ingeniero Laureano Gómez, quien en sus intervenciones en el Congreso Nacional advertía cómo los “puestos” o “cargos” son “propiedad” de señores, patrones o “barones electorales” en las diferentes regiones del país. (Mesa, 1984) También el profesor D. Mesa señala en su ensayo que por aquellos años se vieron las tensiones de un proceso de incorporación del cálculo en la administración pública, como una tendencia hacia la “burocratización”; sin embargo, puede ser comprobable que dicho proceso quedó “estancado” y la administración pública colombiana no logró superar la condición “patrimonial” que heredó de España.

Con el proceso de “liquidación” de la industrialización liviana que se había iniciado en el segundo decenio del siglo XX, y el retorno al capitalismo de Estado o capitalismo de saqueo, expresado en la exportación, cada vez mayor, de materias primas, antes que en productos elaborados, con valor agregado, no se produjo en la historia colombiana de finales del siglo XX y comienzos del XXI la presión suficiente para avanzar hacia una burocracia racional moderna, fundada en el mérito, en la profesionalización y especialización.

En las cifras conseguidas por el profesor (Saavedra, 2014) en la investigación que condujo a su tesis doctoral, se puede evidenciar que el “principio del mérito” siempre fue marginal en el “servicio civil” colombiano del siglo XX y hasta entrado el siglo XXI. En 1930 de 50 mil funcionarios en las entidades públicas estatales, apenas mil quinientos habían ingresado por “concurso” con aplicación del principio del mérito. Los cuarenta y nueve mil funcionarios restantes de la estadística, eran “cuotas” de los señores, gamonales, líderes regionales. Hoy, con cifras diferentes, sigue siendo igual.

Con la aprobación del Plebiscito en 1958 se elevó a rango constitucional lo que era una práctica de la administración patrimonial colombiana: la repartición de todos los cargos del Estado, en todas

sus ramas y organizaciones, entre los dos partidos políticos tradicionales (Liberales y Conservadores).

Este principio constitucional se mantuvo durante los años del Frente Nacional (16 años, entre 1958 y 1974) y continuó hasta 1990. Ninguno de los Presidentes de la República de estos años y posteriores, ni sus Partidos Políticos, se manifestaron en contra de esta práctica sesquicentenaria. Todos los cargos de las entidades públicas ser repartían entre los “prestantes” profesionales de la política partidista liberal conservadora en Colombia.

Los diferentes movimientos adscritos a los partidos tradicionales y, hoy a los partidos de izquierda, nacieron crecieron y se han mantenido, con base en la entrega de prebendas a sus seguidores: el ospinismo, laureanismo, lopismo, llerismo, pastranismo, gavirismo, samperismo, uribismo, santismo de los años 40's y de hoy, en el nivel “nacional”. Estos líderes “nacionales” eran “dueños” de entidades del orden nacional, por decenios. Allí estaban las “bases” de sus proyecciones nacionales y la conservación de su condición de Senadores, Representantes, etc. En las regiones es igual. Si se observan los 1124 municipios, los 32 departamentos y las entidades del orden nacional, en todos ellos hay millones de funcionarios provisionales, por contratos temporales y hasta algunos que

fueron ingresados “a la fuerza” sin concurso, a la carrera administrativa, que son “cuotas” de los profesionales de la política local y regional.

Aún la expedición de una nueva Constitución Política en 1991 en la que los constituyentes incluyeron varios artículos estableciendo el mérito y la carrera administrativa para el ingreso a las entidades del Estado, no fue suficiente para “trabar” o frenar la práctica consuetudinaria colombiana de “apropiación” de los cargos y los recursos fiscales de las entidades estatales, por parte de los profesionales de la política en Colombia. (Jiménez & Alvarez, 2012)

En su reciente libro el profesor (Gutiérrez Sanín, 2017) muestra el “clientelismo” que mantuvo el Partido Liberal durante sus años de “hegemonía” entre 1930 y 1946. Allí se dan las evidencias cualitativas de la práctica común que no ha desaparecido de la organización estatal colombiana, en todas sus ramas y entidades: el clientelismo de una administración patrimonial.

En la investigación que condujo a la tesis doctoral (Ladino O, 2017) muestra la práctica común de los profesionales de la política en un departamento de frontera ecuatorial colombiano, de apropiación de los cargos y de los recursos fiscales de las entidades, como “prebendas” y como “posesiones”

individuales, al servicio de sus intereses. Como se ha dicho antes, estas prácticas se pueden ver en todas las entidades sean ellas, del Ejecutivo, del Judicial, de los Órganos de Control, las autónomas como Universidades, Corporaciones Ambientales.

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

Muy relacionado con lo anterior, se puede observar que los recursos estatales han sido “apropiados” por estos profesionales de la política de todos los niveles de organización colombiana. Por ello los escándalos que todos los días nos anuncian los medios de comunicación desde cualquier rincón de la geografía nacional.

Cuando en el año 2010 salieron listas de los funcionarios vinculados a las entidades del Gobierno Nacional, para atacar la “mermelada” que se distribuía entre los políticos para conseguir la aprobación de

los proyectos de la Agenda Legislativa y los respaldos en el proceso electoral, se estaban refiriendo a lo mismo: el patrimonialismo de la función pública colombiana.

Se hace necesario adelantar decenas de investigaciones empíricas sobre la “Función Pública” en Colombia para dejar evidenciado lo que aquí, de manera general, y como hipótesis, se plantea.

Apartes de la cultura que generó este patrimonialismo en la administración pública colombiana se pueden leer en los textos del escritor, hoy olvidado, Álvaro Salóm Becerra. (Villanueva Osorio, 2014)

En conclusión podemos presentar las siguientes teorías.

- La administración pública colombiana, hasta hoy 2018 sigue siendo una “administración patrimonial” apropiada por los profesionales de la política que se consideran los “dueños” reales de las entidades, sus cargos (plantas de personal, contratos, etc.) y recursos fiscales de inversión.

- Todos los análisis sobre administración pública (Servicio Civil o Función Pública) que desconozcan esta realidad institucional, inician con un punto de partida equivocado. En Colombia no se ha consolidado la “administración burocrática racional”

moderna, que demanda la implantación del principio del mérito para el ingreso, la profesionalización y especialización en la carrera administrativa.

-La superación del patrimonialismo en la administración pública es un requisito para acabar con la “corrupción” que pulula en toda la organización del Estado en Colombia.

-Se debe adelantar una campaña, por medios de comunicación (radio, televisión, prensa, redes electrónicas) nacionales y regionales para romper con el “patrimonialismo” de la administración como una condición para atacar la “incontrolable” corrupción en Colombia.

-Los países en los que los sectores determinantes de la vida nacional llegaron a un acuerdo nacional sobre su “Servicio Civil” o “Función Pública” meritario, profesional, especializado, pudieron llegar a las prácticas políticas públicas en otros sectores de la vida social, con altos niveles de eficiencia y eficacia.

-La aproximación del individualismo metodológico usado por la economía (cálculo sobre costo beneficio) no es suficiente para explicar la “captura” o cooptación de la administración por sectores profesionales de la política nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política*. Bogotá D.C.: Ariel.
- Gutiérrez Sanín, F. (2017). *La destrucción de una república*. Bogotá D.C.: Penguin Editorial.
- Jiménez, W., & Alvarez, A. (2012). Development of the merit system and the administrative career in Colombia: context, application and limitations. *Administración y Desarrollo*, 27-39.
- Ladino O, W. H. (2017). *Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial. El departamento del Vichada (Colombia), 1992-2010*. Bogotá D.C.: Esap.
- Mesa, D. (1984). La vida política después de Panamá. En V. Autores, *Manual de Historia de Colombia (tomo III)* (págs. 81-176). Bogotá D.C.: Procultura S.A.
- Rodríguez, J. E., & Tapia G., E. M. (2008). *Pensamiento administrativo y organizaciones públicas*. Bogotá D.C.: ESAP.
- Saavedra, S. (2014). *Estudio comparativo entre el servicio civil en la Contraloría y el Ejecutivo 1992-2010*. Madrid: UNED.

- Uricoechea, F. (1980). *The patrimonial foundations of the Brazilian bureocratic state*. London : University Of California Press.

- Villanueva Osorio, C. C. (2014). *Un tal Álvaro Salóm Becerra*. Bogotá D.C.: U Gran Colombia.

- Weber, M. (1992). *Ensayos sobre sociología de la religión, I*. Madrid: Taurus.

- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada)*. Méjico: Fondo de Culura Económica.

- Zabludovsky Kuper, G. (1993). *Patrimonialismo y modernización*. México: Fondo de Cultura Económica.

