

**Análisis de Percepción sobre la Burocracia Pública: Una  
Aproximación a un Estudio de Caso en el Plan de Estudios Políticos Y  
Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle Códigos 2005,  
2006, 2007,2008**

**Orlando Grueso Caicedo**

**Código 0625577**

**Universidad del Valle  
Instituto de Educación y Pedagogía  
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos  
Santiago de Cali  
2011**

**Análisis de Percepción sobre la Burocracia Pública: Una  
Aproximación a un Estudio de Caso en el Plan de Estudios Políticos Y  
Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle Códigos 2005,  
2006, 2007,2008**

**Orlando Grueso Caicedo**

**Código 0625577**

**Trabajo de Grado  
Presentado como requisito para optar al título de  
Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos**

**Director  
Rafael Vergara Varela  
Magister en Políticas Públicas**

**Universidad del Valle  
Instituto de Educación y Pedagogía  
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos  
Santiago de Cali  
2011**

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Señale con X si se trata de: PROYECTO: INFORME FINAL: X

TÍTULO DEL TRABAJO: ANÁLISIS DE PERCEPCION SOBRE LA BUROCRACIA PUBLICA:

DIRECTOR: PAFDEL VERGARA VADELA

ESTUDIANTES: (Nombres y Apellidos completos, código y programa académico)

ORLANDO GROSIO CALCEDO - 0625577-  
ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCION DE CONFLICTOS

EVALUADORES: JORGE E. SALOMON

FECHA Y HORA DE LA EVALUACIÓN: Agosto. 19 2011 - 14.00

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES:

Esta es una Propuesta interesante de trabajo de grado, aunque en terminos academicos es un trabajo preliminar, el estudiante logra evidenciar como la burocracia tiene varias ramificaciones, que se amplizan desde las percepciones, por otra parte, el tema deja las posibilidades para explorar con más profundidad el complejo espacio de la burocracia.

(si se considera necesario, usar hojas adicionales)

## TABLA DE CONTENIDO

<i>RESUMEN</i> .....	1
<i>INTRODUCCION</i> .....	2
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	6
1.2. PREGUNTA DE INVESTIGACION .....	8
1.2.1. <i>Objetivo general</i>	
1.2.2. <i>Objetivos específicos</i>	
1.3. <i>Justificación</i> .....	9
1.4. <i>Marco Teórico</i> .....	10
1.5. <i>Estado del Arte</i> .....	19
1.6. <i>Hipótesis</i> .....	22
1.7. <i>Metodología</i> .....	23
2. CAPÍTULO UNO	
Dicotomía público privado .....	25
3. CAPÍTULO DOS	
Percepciones teóricas sobre la burocracia .....	52
4. CAPÍTULO TRES	
Burocracia en Colombia .....	72
5. CAPÍTULO CUATRO	
Resultados de la percepción de la burocracia .....	80
CONCLUSIONES .....	93
RECOMENDACIONES .....	98
BIBLIOGRAFIA .....	99
ANEXOS .....	102

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo describir y analizar la percepción de la burocracia de la universidad que tienen los estudiantes, algunos profesores, funcionarios administrativos y representantes del sindicato. Para lo cual Se tomará en cuenta sólo los estudiantes del programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle, pertenecientes a los códigos: 2005, 2006, 2007 y 2008.

En primer momento, se efectuará una revisión teórica sobre la definición público/privado desde sus orígenes hasta la actualidad para tratar de mostrar cuáles son algunas de las causas que han generado en los últimos años la subordinación de lo privado sobre lo público. Posteriormente al igual que en el anterior se realizará una revisión teórica de algunos autores que han realizado estudios profundos sobre el tema de la burocracia, así como qué tipo de percepción tienen éstos sobre ella. Además de lo anterior presento algunas opiniones que tienen funcionarios sobre la burocracia en algunas empresas industriales y comerciales colombianas como hospitales, centros de formación técnica y tecnológica además de algunas ubicadas en la ciudad. Este trabajo de investigación pretende, dentro de sus objetivos, conocer qué tipo de percepción tienen los entrevistados sobre la burocracia de la Universidad del Valle y señalar algunas consecuencias que se generan en ella.

**Palabras Claves:** Percepción, Burocracia Público, Privado, Institución.

## INTRODUCCIÓN

EL Estado es una estructura de poder político y económico, garantes de la vida y de la protección de los derechos de los ciudadanos y entes en donde se resumen la articulación de las diversas relaciones sociales, pero carecen de un cuerpo físico específico, y por lo tanto son considerados organismos abstractos, para que sus diferentes funciones se realicen la administración pública debe cumplirlos por medio del aparato burocrático. Sin embargo, esta estructura administrativa debe estar continuamente generando estrategias para el cumplimiento de sus funciones constitucionales generadas en los diversos pactos o contratos sociales.

Ahora bien, desde el punto de Hegel esa estructura de poder nace de la sociedad y posteriormente se ponen por encima de ella para poder solucionar los diversos conflictos latentes que en ella se generan, por tal motivo estas organizaciones deben modernizarse como consecuencia de los diversos factores que las afectan: como el crecimiento de la población, la escasez de recursos naturales, el desarrollo de tecnología, la seguridad alimentaria y sanitaria, entre otros, estos ejes giran en torno a la globalización y son preocupaciones sobre los cuales los gobiernos de los países deben estar atentos .

Por este motivo, la burocracia pública como *espíritu del Estado*, en palabras de Hegel, para responder a la dinámica de este sistema económico de intercambio que están atravesando las economías mundiales, deben prepararse para competir en un mercado cada vez más complejo y dinámico,

Que exige nuevos retos o transformaciones en ellas, o adaptarse para responder y no quedar atrasados en dicha dinámica.

Retomando lo anterior, estas burocracias públicas deben buscar la automatización del servicio y en muchas ocasiones fortificar en su interior proyectos encaminados al fortalecimiento de su institucionalidad, buscando su autonomía tanto política y administrativa como financiera, Debido a que estas medidas ayudaran a minimizar sus puntos negativos y por ende, a sortear su imaginario y representación relativa.

No obstante, la administración de las instituciones públicas en la actualidad se ha tornado problemática, uno de sus inconvenientes es el masivo crecimiento de la burocracia pública, como consecuencia de la sistemática regulación de aspectos en la vida privada, al punto que se ha convertido en un problema de la administración del Estado y su sinónimo lo público.

A propósito de lo público, se ha incluido como tema de debate en los discursos políticos, y propuestas electorales, estos temas movilizan la opinión publica, tanto de académicos, como administrativos, gubernamentales y el ciudadano de a pie. En la actualidad política, estos temas ocupan un lugar importante en la agenda de los diversos partidos y movimientos políticos que buscan ejercer el poder del Estado, Ahora bien, la burocracia como modelo de administración pública y privada, es valorado teniendo en cuenta el lugar donde se mire, por lo tanto genera muchas interpretaciones.

Para Weber, es un modelo de administración ideal con muchas características estructurales entre ellas: la especialización de funciones, la jerarquización de

los cargos, el control entre otros, que fue aceptado como una alternativa de organización del Estado que bien manejado, buscaba solucionar los diversos problemas y necesidades de los ciudadanos.

En contraposición con Weber, para Marx la burocracia es percibida como un modelo de administración nocivo, que genera alienación en los funcionarios. De esta manera lo público, con su referencia al Estado, se convierte en la matriz por excelencia donde se construyen las propuestas políticas, que de una u otra manera, desde la realidad o desde una forma utópica, pretende darle solución a las necesidades de los ciudadanos.

Bajo este preámbulo expuesto, este trabajo se desarrollará a partir de tres aproximaciones conceptuales que son las siguientes: percepción, burocracia, público y privado. En ese orden de ideas, lo público ha sido tema de análisis de muchos filósofos, para Kant (citado por Varela) “es el espacio por excelencia en que el individuo independiente de las ataduras institucionales puede argumentar y debatir”<sup>1</sup>. Sin embargo lo privado hace referencia a la exclusión, al uso exclusivo de unos pocos de un bien de uso colectivo.

La estructura de este proyecto de investigación está dividido en tres capítulos, en el primero se realizara un análisis de diversas conceptualizaciones que algunos autores tienen y perciben sobre el tema de la burocracia ; Entre ellos Weber, Marx, Hegel , Adam Smith, Michel entre otros,

---

<sup>1</sup> VARELA, Edgar. *Lo público y lo privado*. Cali: Editorial Universidad del Valle primera Edición. p.36.



luego realizaré una pequeña muestra de cuatro clases de burocracias y concluyo con una descripción sobre como algunas funcionarios de empresas colombianas la perciben, y finalizo con algunas frases que utilizan cotidianamente los funcionarios de la burocracia.

El segundo capítulo discurre sobre lo público y lo privado, principalmente realizare un análisis sobre el origen de los dos conceptos, líneas de investigación sobre las cuales se han realizado importantes estudios. Posteriormente describiré algunas de las causas que han generado en la actualidad la subordinación de lo privado sobre lo publico y concluyo con algunas propuestas encaminadas a la necesidad del retorno de lo publico a la sociedad civil.

El tercer capítulo consistirá en el análisis de entrevistas realizadas a estudiantes del programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle de los códigos: 2005, 2006,2007,2008; dos profesores del programa, dos funcionarios del sindicato y dos funcionarios administrativos. Aspiro con este grupo de personas generar una visión general y transdisciplinaria del tema, para poder culminar mi investigación sobre la percepción de la burocracia en la Universidad del Valle.

Por tanto, el presente estudio trata de describir la percepción que tienen los estudiantes del plan de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, considerando sus concepciones, sentir y prácticas; por esta razón la metodología a desarrollar es la fenomenología hermenéutica, entendida en palabras de Heidegger como una técnica que permite describir fenómenos ocultos y explorar el significado de las experiencias.

## 1. Planteamiento del Problema

El creciente proceso de globalización mundial, ha propiciado la implementación de las políticas neoliberales, estas medidas han traído muchos cambios para los Estados como para la sociedad civil, dentro de sus consecuencias es notoria la pérdida de poder y monopolio de muchas actividades que eran exclusivas del mismo, entre ellas algunas funciones: políticas, económicas, tecnológicas, y administrativas.

En este proceso de injerencia provocado por estos dos fenómenos mundiales las instituciones públicas no han sido ajenas a sus efectos y en consecuencia algunas han sido afectadas por estas políticas, por ello se hace necesario un proceso de transformación o adaptación de las mismas, como una alternativa para no quedar rezagadas y poder seguir operando.

El neoliberalismo como modelo económico, tuvo sus inicios en América Latina a finales de los años ochenta y principios de los noventa, sus consecuencias han sido nocivas para nuestras economías por múltiples causas entre ellas el desarrollo, debido a que hemos sido un país caracterizado por la producción de materias primas y un marcado control del Estado en la economía. Este nuevo sistema desarrollado generó diversos cambios económicos y políticos, como consecuencia de la implementación de las políticas neoliberales, el nuevo modelo pretendía la modernización del Estado y las instituciones por medio del tránsito del Estado de bienestar o intervencionista, al neoliberal que defiende el capital privado y el mercado. Dentro de sus estrategias emprendidas es evidente la política del desprestigio

de las instituciones públicas, con el argumento de no ser rentables, por lo tanto es inminente su privatización.

Una muestra de ello, en el caso que nos interesa es la ley 30 de 1992 considerada en los sectores académicos y estudiantiles como una estrategia sistemática que han venido implementando paulatinamente los gobiernos de turno en contra de las universidades públicas, mediante la disminución de recursos importantes para asuntos prioritarios, como la investigación, la ciencia y la cultura.

Los diversos gobiernos plantean que las instituciones públicas, en este caso las universidades, no hacen buen uso de los recursos que les destina el gobierno, como consecuencia de las malas prácticas administrativas como la burocratización exagerada que las carcome, sumado a ello, la percepción que tienen los estudiantes de la burocracia y de los funcionarios públicos, además de los problemas de corrupción, los grandes pasivos pensionales y las amplias convenciones colectivas de los sindicatos, que en ultima terminan volviendo inviables ha estas instituciones .

Por lo anterior, se hace necesario que las universidades analicen estos temas, que son los argumentos de los gobiernos de turno que utilizan para intervenirlas, desconociendo que la educación es un derecho y no un servicio que debe prestar y garantizar el Estado, sin exclusión.

## 1.2. Pregunta de Investigación

¿Cuál es la percepción que tienen los estudiantes de la universidad del valle del plan de estudios políticos y resolución de conflictos de los códigos 2004, 2005, 2006, 2007, profesores del plan, funcionarios del sindicato, funcionarios administrativos alrededor de la burocracia pública de la Universidad?

### 1.2.1. Objetivo general

- Analizar y estudiar la percepción que tienen los estudiantes de la Universidad del Valle, del programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, algunos profesores, funcionarios del sindicato y representantes estudiantiles, alrededor del tema de la burocracia pública,

### 1.2.2. Objetivos específicos

- Examinar algunas concepciones y percepciones que se ha construido alrededor del tema de la burocracia, teniendo como referencia lo sociológico, lo económico y lo político.
- Describir y Analizar las diferentes dicotomías, sobre lo público y lo privado pasando por sus orígenes hasta la actualidad.
- Evaluar cuál es la percepción que tienen los estudiantes de la Universidad del Valle alrededor del tema de lo público, privado y la burocracia pública de la universidad del Valle.

### 1.3. Justificación

Considero oportuno e importante la realización de este trabajo, porque no existe ningún académico hasta el momento, que haya realizado el análisis de la percepción de los estudiantes, sobre el tema de la burocracia pública.

Cabe anotar que los estudios existentes, están dirigidos a problemas que enfatizan en la percepción del clima organizacional de institutos específicos, otros estudian el nivel de cultura política de los estudiantes ,otra parte se refieren a los sondeos de opinión realizados por empresas de marketing político y revistas de naturaleza política, como, Semana ,Cambio y Poder, en temas o situaciones coyunturales de gran polarización política, en épocas electorales o en crisis económicas como la actual.

Por esta razón, considero este trabajo de investigación como una herramienta útil para diagnosticar y medir lo que perciben los estudiantes de la universidad sobre la burocracia pública y el significado del concepto, Al mismo tiempo, este trabajo permitirá medir el nivel de cultura política de los estudiantes de la Universidad del Valle, porque la burocracia pública es uno de los ejes centrales del Estado, por ultimo este trabajo pretende, después de la descripción y análisis, contribuir al desarrollo de debates y reflexiones alrededor del tema de la burocracia y sus implicaciones para el buen funcionamiento del Estado.

En este caso en particular de la universidad del valle, además de conocer el poder de injerencia de la política en estas instituciones. Por ultimo pretende que el tema de lo público sea repensado en toda la comunidad universitaria, y dentro de las recomendaciones sugiero que todas las facultades o institutos Institucionalicen una asignatura que trate el problema de la burocracia pública y su relación con lo privado.

#### 1.4. Marco Teórico

El estudio de la percepción es diverso. Esto se debe, en parte, a que los problemas de percepción lo han estudiado desde hace mucho tiempo; <<Los filósofos griegos, los pensadores anteriores al renacimiento, los estudiosos árabes, los académicos latinos, los primeros empiristas británicos, los físicos y médicos alemanes que fundaron la fisiología y la psicología; todos ellos consideraron la percepción y la sensación como cuestiones fundamentales>>.

Sin embargo:

*“El estudio de la sensación se refiere a los procesos sensoriales, al primer contacto entre el organismo y el entorno, este tipo de investigación analiza la estructura del órgano sensorial y trata de establecer de qué forma se relacionan las experiencias sensoriales con el estímulo físico y el funcionamiento fisiológico”<sup>2</sup>*

No obstante, la percepción se preocupa por nuestra experiencia consciente de los objetos y las relaciones entre estos. Por lo general los académicos que estudian las percepciones les interesa la forma en que los individuos forman una representación consciente del entorno, así como la precisión de tal representación. Como existen muchos aspectos de la percepción, también hay múltiples enfoques teóricos a los problemas perceptuales.

Para Stanley Coren el enfoque del reduccionismo biológico, se basa en el supuesto de que para cualquier aspecto de la sensación del observador hay

---

<sup>2</sup> STANLEY, Coren. M WARD, Lawrence. T, ENNS, James. Sensación y Percepción. Quinta Edición. México Mcgraw Hill 2001 p. 9.

un hecho fisiológico correspondiente. Según este enfoque, el objetivo principal del investigador de la percepción consiste en aislar tales mecanismos fisiológicos subyacentes.

Otro enfoque teórico llamado percepción directa abarca un conjunto de teorías que parten de la premisa en que toda la información necesaria para formar la percepción consiente, esta en los estímulos que llegan a nuestros receptores etc.

El análisis de percepción de los individuos es una herramienta que han utilizado los investigadores para evaluar en algunos momentos las instituciones y a los funcionarios públicos, con la intención de evaluar en el primer caso la eficiencia y en el otro el desempeño.

En consecuencia la percepción tiene una relación muy estrecha con el conocimiento que tengamos de algo, es decir; una buena percepción depende del conocimiento que tengamos alrededor del tema de estudio.

En ese sentido:

*“La percepción se define como el proceso por medio del cual el organismo como resultado de la excitación de los sentidos y con la intervención de otras variables adquiere conciencia del ambiente y puede reaccionar de manera adecuada frente a los objetos y acontecimientos que los distinguen, es un juicio inmediato o intuitivo que se refiere a discriminaciones sutiles.”<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> ARIAS SILVA, Juan de Dios. Problemas del aprendizaje. Editorial Euro México s.a 1997. p. 75.

En nuestra vida diaria el exceso de publicidad de las políticas neoliberales ,ha direccionado y ayudado en la construcción de un imaginario negativo sobre la percepción de las burocracias públicas, hasta el punto que la sociedad ha estigmatizado y percibido (a todo lo que tiene el apellido de” publico” como de dudosa procedencia, carente de eficiencia y calidad ,hasta el punto que ha sido víctima de manipulaciones ideológicas y políticas, por parte de los representante del neoliberalismo en la región y en nuestro país, que tienen la intención de acceder al control de las instituciones del Estado, entendidas en palabras de *Douglas North* “como las reglas de juego, es decir rutinas que determinan el comportamiento de los individuos en la sociedad.”

El problema de la burocracia es diverso, razón por la cual ha sido tema de estudio de muchos teóricos de la política , principalmente aquellos que han estudiado el Estado como máximo instrumento del poder político ,entre ellos Marx Weber , Karl Marx, Guy Peter, Alain Touraine y Oscar Ozlak, cada uno de estos autores se han interesado en el tema teniendo en cuenta su origen, formación y línea de investigación que va desde la sociología, pasando por la economía, la cultura y termina con la administración y la política.

Después de estudiar las variadas definiciones de los autores mencionados es Obvio encontrar diferencias en lo referente a su conceptualización debido a que el concepto se aborda desde su respectiva disciplina, pero lo que se encuentra en los conceptos es que todos convergen que la burocracia es una forma de administración, donde las decisiones tienen la características de ser impersonales, jerarquizadas que responden al sistema político .



La apreciación marxista sobre el origen de la burocracia, manifiesta que este modelo de administración tuvo sus orígenes en la división del trabajo, donde el proletariado acostumbrado a realizar la totalidad de un producto que en este caso sería un zapato, paso a hacer una parte del todo que en consecuencia transformo su condición de vida; hasta el punto de empobrecerlo y condenarlo de por vida a vender su fuerza de trabajo.

Lo primero que sabemos de la burocracia, es que es un fenómeno del que todos hablan y que muchos creen conocer por sus propias experiencias, sin embargo se resiste curiosamente a la conceptualización. *“El autor plantea que en vez de tratar tantos autores, de proporcionar una nueva disciplina o una nueva definición, será mejor dar medida de las dificultades que encuentran la teoría, aceptar que tienen un sentido, y reflexionar críticamente sobre lo que constituye su origen, su motivo y su alimento”*.<sup>4</sup> Es decir como lo anote anteriormente el concepto de burocracia es una construcción, tiene mucho que ver con la disciplina del autor a que se hace referencia, por lo tanto considero que ahí reside su problema de difícil conceptualización.

*“El concepto de burocracia ha pasado a ser bien común de la sociología política de la teoría de la historia y de la opinión pública , su uso sigue siendo sin embargo tan impreciso que, no sin razón la interrogación sobre el fenómeno que pretendemos designar no cesa.”*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> OZLAK, Oscar. La Teoría de la Burocracia. Editorial Paidós. Barcelona 1984. p.18.

<sup>5</sup> Ibíd. , p. 18-19.

La burocracia la han estudiado filósofos como Marx y sociólogos como Weber y Oscar Oszlak; el primero con el desarrollo de su teoría marxista, la cual analiza la burocracia del Estado. En su crítica a Hegel manifiesta que “la burocracia estatal está al servicio de la clase dominante y estos la utilizan para satisfacer sus intereses, debido a que la administración de los asuntos públicos, en un régimen supone siempre la preservación de los estatutos de aquellos que controlan el poder; porque no están interesados en que cambien, por una parte, representaría la pérdida de su privilegio.

*“Para Weber a diferencia de Marx la burocracia aparece como un modo particular de organización entre otros, que corresponde a un sector más amplio, pero que sigue estando en la sociedad”.*<sup>6</sup> Esta afirmación se sustenta en la concepción de Estado de Weber, considerado como una asociación política que reivindica el uso de la fuerza legítima, la tributación y administración de justicia, por este motivo si uno mira los postulados de Weber encuentra que están enfocados hacia la sociedad.

Con respecto a Marx, la burocracia atribuye al Estado sus propios objetivos: Mantener la división social, para confirmar y justificar su estatuto propio de cuerpo particular y privilegiado en la sociedad. De esta manera, la burocracia continuamente se ocupa de la conservación y legitimación de los marcos en los cuales se efectúan esas actividades, por consiguiente están condenadas al formalismo,

---

<sup>6</sup> Ibíd. , p. 19.

Según la crítica marxista *“la burocracia, esta entendida en primer lugar, como el reino de la incompetencia, en la cual la cabeza confía, a los círculos inferiores, La comprensión del detalle, y los círculos inferiores creen, que la cabeza es capaz de comprender lo general”*<sup>7</sup>

Al mismo tiempo plantea Marx, lo que tiene de particular esa incompetencia es que constituye un sistema, que en términos biológicos es entendido como un grupo de órganos, la burocracia añade Marx es un círculo de donde nadie parece escaparse, porque queramos o no, hacemos parte de algún órgano que cumple una función esencial en el funcionamiento del sistema del cual hacemos parte.

*“La burocracia hace del objeto del Estado su objeto privado: Es la cabeza a los puestos más elevados. Marx muestra que ese materialismo va acompañado de un espiritualismo menos sórdido. La burocracia quiere ocuparse de todo, por lo tanto esta condenada a una actividad incesante de justificación, al no tener una función real”*<sup>8</sup>

La burocracia es un cuerpo especial porque lo que caracteriza su función es el mantenimiento de la estructura establecida. Es decir el statu quo, “En la concepción Hegeliana la burocracia formaba parte de una estructura social tripartita, sirviendo de nexo entre la sociedad y el Estado”

---

<sup>7</sup> Ibíd. , p. 21.

<sup>8</sup> Ibíd. , p. 21.

*“Algunas décadas más tardes Marx retomaría esta temática en su crítica a la filosofía del Estado de Hegel al plantear que la existencia de la burocracia Estatal responde a la existencia de intereses particulares en la sociedad civil que buscan satisfacer demandas asociadas a tales intereses.”<sup>9</sup>*

*“Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal racional de Dominación”. “No obstante se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado dentro de una Sociedad permeada u organizada de acuerdo a principios racionales.”<sup>10</sup>*

Para Weber la burocracia moderna es un tipo de organización en la cual las atribuciones de los funcionarios son fijadas oficialmente, en virtud de leyes, de reglas o de disposiciones administrativas, además existe una jerarquía de las funciones que están integradas en un sistema de mando tal, que en todos los niveles las autoridades superiores controlan a las inferiores y que es posible presentar un recurso contra las decisiones de una instancia inferior ante una superior.

Ahora bien sus principales características son la consigna de la actividad administrativa en documentos, las funciones presuponen un aprendizaje profesional, el trabajo del funcionario exige que se consagre enteramente y sin reservas al cargo que ocupa, el acceso a la profesión es al mismo tiempo

---

<sup>9</sup> *Ibíd.* , p. 225.

<sup>10</sup> *Ibíd.* , p. 258.

acceso a una tecnología particular que puede ser jurisprudencia, ciencia comercial o ciencia administrativa.

*Para Alain Touraine la burocracia es un sistema de organizaciones donde los estatutos y los roles , los derechos y los deberes , las condiciones de acceso a un puesto , los controles y las sanciones , están definidas por la situación en una línea jerárquica y por lo tanto por una cierta delegación de autoridad . Además las decisiones fundamentales no son tomadas en el interior de la organización burocrática.”<sup>11</sup>*

Weber, vio que el problema de la burocracia era el problema de las relaciones dentro de la sociedad. El espíritu de la burocracia y la reacción de los administradores sobre el problema, producen un círculo encantado que crea la atmósfera del mundo administrado, en realidad el círculo diabólico comienza a formularse en lo que la burocracia pone en aquellas relaciones sociales, como dijo Karl Marx, *“separan en el individuo al ciudadano del Estado y al miembro de la sociedad burguesa.”*

*“La burocracia se ha convertido a mediados del siglo XX en el tema de la época ya que abarca muchos temas.”<sup>12</sup>*

La consigna de la burocracia está relacionada con el hecho innegable de que la existencia de los hombres está dirigida y controlada por oficinas centrales y los hombres no pueden evitar ser dirigidos, controlados, reglamentados y manejados, hasta lo necesitan continuamente. La burocracia ha existido

---

<sup>11</sup> Ibíd. , p. 29.

<sup>12</sup> Ibíd. , p. 1.

siempre allí donde ha habido tareas que solucionar de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en gran espacio.

Las instituciones al igual que la burocracia en las ciencias políticas ha sido difícil de definir, es decir llegar al consenso, no obstante; *“la literatura la define como padrones de comportamiento estables y valuados, regularizados de interacción, compartidos de expectativas y reglas de juego, colecciones de rutinas organizaciones formales e informales, procedimientos, restricciones sociales, sistemas de incentivos, metas, estructuras, sistemas cognitivos compartidos, rutinas cuasi naturales, equilibrio de comportamiento etc.*

## 1.5. Estado del arte

En el año 1998, el investigador Edgar Varela Barrios publica el libro titulado *Lo público y lo privado identidades y diferencias*. Este libro relaciona los diversos escenarios en donde interactúan lo público y lo privado; el autor parte de la génesis de los conceptos para analizar como a través de la historia se han relacionado lo público y lo privado, teniendo como referencia a los diversos filósofos políticos desde Rousseau hasta Marx.

Ahora bien En la segunda parte se enfoca en la administración; Específicamente en la burocracia pública, luego revisa el contexto de la modernidad y la sub. Valoración que está sufriendo lo público por lo privado. Por ultimo realiza una aproximación sobre el abordaje en Latinoamérica.

En febrero del año 2000, el investigador Emilio Albi publica el libro; “Público y privado un acuerdo necesario”, ese estudio se centra en sus primeros capítulos, en el análisis y definiciones de conceptos como: Estado, poder y consenso, en su desarrollo comienza con el de Estado, desde la polis griega y posteriormente se centra en los jus naturalistas como Hobbes y, Rousseau.

El texto concluye, partiendo de estas premisas naturalistas que el Estado es fruto del pacto o del contrato social acordado por las personas, de una forma libre y en condición de igualdad; dicha aceptación necesita de consenso partiendo de la base que las personas son desiguales en sus capacidades y preferencias por eso la coerción nace como una forma de solucionar los disensos; para el autor existen temas de consensos, que son principalmente; la libertad ,la igualdad ante la ley sin discriminación y la justicia distributiva .

El segundo capítulo nos presenta las políticas públicas como agentes del Estado que propenden por la maximización del bienestar social, ya que estos representan diversos costes que son; de coordinación, motivación y garantía. Albi concluye con los nuevos planteamientos de la gestión pública que son la administración, el gobierno y las reformas presupuestales.

En el año 2004 el estudiante de trabajo social Octavio Andrés Castillo Álvarez realiza su tesis de grado titulada la percepción que tienen del clima organizacional los servidores públicos del instituto de bienestar familiar en el centro zonal mixto la ladera de Cali. Ese trabajo analiza y desarrolla por medio de unas encuestas de percepción el desempeño de estos funcionarios en un mundo globalizado en el cual prima ser competente en un mundo competitivo.

En el año 2006, Luis Horacio Botero Montoya, publica el libro teoría de públicos, en el cual trata de mostrar el origen y el desarrollo de teoría de la opinión pública. Posteriormente analiza lo público y lo privado y la relación del primero con el Estado, en el desarrollo plantea unas causas que han posibilitado la privatización de lo público y como estos dos conceptos han mantenido una tensión permanente hasta el punto de generar discusiones importantes en Colombia, la discusión plantea la tensión entre lo público y la relación con lo sagrado.

En el capítulo siguiente manifiesta que lo público y lo privado es un asunto de elites debido a que la democracia representativa ha permitido que una minoría organizada tome las decisiones de toda la sociedad sin importar que esas decisiones afecten a los grupos minoritarios, Por ultimo plantea que el retorno



de lo público se hará cuando se construya una ética social de lo público que busque desprivatizar el Estado.

En el año 2007 el autor Guillermo Murillo Vargas en su libro teorías clásicas de la organización y el Management capítulo IV titulado el ideal tipo de organización burocrática de Max Weber ,en este estudio el investigador realiza unos análisis de percepción en algunas empresas colombianas entre ellas Incubar del Caribe, Procaps Sena, Ecopetrol y el BCH, ese estudio arroja una percepción negativa de estas empresas por múltiples problemas que tiene que ver con los funcionarios y la estructura, referente a los primeros es bien marcado el poco compromiso de estos con las instituciones en donde prevalece el interés particular, el bajo nivel de eficiencia y la marcada jerarquización, son administraciones poco dinámicas, malsanas llenas de politiquería y clientelismo y en donde las funciones están marcadas específicamente.

En el año1997 el investigador Enrique Cabezas Rher realiza una importante investigación titulada fenómenos burocráticos en grandes empresas caleñas ; en este estudio el autor comienza con la revisión bibliográfica de lo que se haya escrito sobre el problema burocrático en Cali, posteriormente realiza una discusión teórica para precisar el fenómeno burocrático, luego analiza unas variables las cuales al parecer son las causantes de los problemas de la administración burocrática, entre ellas la incongruencia entre metas ,problemas de comunicación ,exceso de mantenimiento, falta de adaptación , la corrupción, el desajuste de los individuos y el fracaso en la selección de personal; este análisis se centro en el estudio de varias empresas caleñas en donde buscaba

Encontrar los fenómenos burocráticos que inciden en el mal funcionamiento de las empresas de la ciudad.

#### 1.6. Hipótesis

La percepción que construyen los estudiantes de la universidad del valle sobre las burocracias públicas está determinada por su nivel de cultura política.

## 1.7 Metodología

El presente estudio, trata de describir y analizar el significado de la percepción de la burocracia de la Universidad del Valle que tienen los estudiantes del programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos. Para obtener la información realizare unas entrevistas estructuradas cuyo cuestionario costa de once preguntas, los cuales sus tópicos giran en torno a la percepción de la burocracia y su relación con lo público y lo privado.

para seleccionar la muestra, en primer momento me base en la lista de estudiantes matriculados por promoción en el programa de Estudios Políticos en el periodo agosto diciembre del 2010 ,el cual me arrojó un total de 79 estudiantes inscriptos, de ese porcentaje por múltiples dificultades de tiempo y algunas negativas de algunos estudiantes, profesores, funcionarios oficiales y contratistas, al igual que directivos del sindicato, por miedo a ser evaluados o contrastado su pensamiento entre otras cosas .Por esta razón se redujo la muestra.

Ahora bien, como consecuencia de estos inconvenientes que anteriormente expongo, realicé una muestra menos representativa para la realización de la investigación, el proceso consistió en seleccionar cuatro códigos del plan, con cierto conocimiento sobre el tema ,desde el punto de vista teórico o empírico, para lo cual seleccioné los códigos: 2005, 2006, 2007, 2008, entrevistando a tres estudiantes por cada código arrojándome un total de doce estudiantes. Por los objetivos trazados en la investigación consideré poco representativa la muestra, para complementar el estudio decidí entrevistar a tres profesores

del plan de Estudios Políticos, pero como consecuencia de la negativa de algunos profesores de contar sus percepciones sobre la burocracia de la universidad, por motivos que se reservaron, entrevisté a dos de ellos que muy amablemente estuvieron de acuerdo, además conté con la colaboración de dos funcionarios no docentes y dos directivos del sindicato, este compilado le dio un poco de rigurosidad al estudio y me permitió culminarlo sin ningún inconveniente.

## CAPITULO UNO

### DICOTOMÍA PÚBLICO PRIVADO

Para hablar de burocracia pública y privada desde el punto de vista político, económico y sociológico, considero importante abordar el origen y desarrollo de la dicotomía publico privado por la relación que existe entre estos dos términos con la burocracia, esto con el objetivo de que haya claridad sobre los mismos y de esta manera generar un mejor análisis de percepción.

Después de rastrear estos dos conceptos dicotómicos y teniendo como soporte a los autores que trabajan esta díada, se puede argumentar que lo público y lo privado son dos términos poco estudiados por investigadores de diversos países, y especialmente en Colombia, el insuficiente interés por el mismo ha sido una de las causas de la confusión generalizada que existe sobre su definición, al punto que en la sociedad es habitual encontrar que se establezcan relaciones entre lo público con lo estatal y viceversa.

En el desarrollo de este capítulo intento abordar algunas líneas de estudio de estos dos términos, sus orígenes, definiciones y algunas causas de la predominancia de un término sobre el otro, seguidamente se presentará unas aproximaciones de tres paradigmas que cuestionan los dos términos, para finalizar con unas posibles propuestas para el retorno de lo público al control del Estado.

Para el estudio del tema a desarrollar al igual que para aproximaciones investigativas, hay que tener en cuenta que esta dicotomía ha adquirido una gran importancia principalmente en los últimos años, exactamente en las

sociedades contemporáneas, marcadas por procesos de democratización, que se gestaron en los años 60 en América Latina, una de sus consecuencias políticas que generaron a los Estados, fue principalmente el cambio de regímenes políticos, de totalitarios hacia autoritarios para llegar a democráticos.

Dentro de las consecuencias económicas, se pasó de una economía centralizada a una globalizada, caracterizada por el libre mercado, donde la oferta y la demanda definen los precios de los productos.

Este cambio al parecer ha sido uno de los causantes de las grandes confusiones que poseen los dos términos para su definición, además es visto como uno de los promotores de una diversidad de significados generalizada al respecto, al punto que lo público es relacionado marcadamente con lo estatal, debido a que el Estado, como órgano que monopoliza el poder en sus diversas manifestaciones, está representado en las instituciones, entendidas éstas ,como “reglas de juego que en un momento dado constriñen el comportamiento de los individuos”.

Para esta aproximación conceptual presento en primera instancia el autor Edgar Varela, para el cual; *“la conceptualización en torno a lo público y su correlación con lo privado en Colombia y América Latina, no ha sido objeto de análisis riguroso en la ciencia política, la sociología y la teoría de la administración pública”*<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> VARELA, Óp. cit., P. 105.

Esto demuestra que estos dos conceptos han sido poco estudiados, de acuerdo a su importancia por estas tres líneas investigativas, por lo tanto en la región y principalmente en Colombia, es evidente el poco interés dado principalmente al primero de estos dos términos, por los gobiernos de turno de corriente neoliberal, que buscan por medio de sus políticas la reducción del Estado; en este proceso emprendido en nuestra región a finales de los años 80 y principios de los 90, estas iniciativas han contado con la complicidad de una ciudadanía débil que por cuestiones del sistema político, no cuenta con las herramientas necesarias para defender sus instituciones públicas; como garantes de la protección de nuestros derechos.

Partiendo de esta argumentación, poco alentadora sobre esta diada encontramos tres líneas de estudio, sobre las cuales se han realizado importantes desarrollos sobre las mismas.

*“La primera de ellas es la historiografía moderna, principalmente llamada la historia de las mentalidades desarrollada básicamente en Francia y que con algunas variantes ha logrado avances en Inglaterra, estados unidos e incluso América Latina.”<sup>14</sup> \**

Para el desarrollo de esta primera línea de estudio es importante partir de los trabajos realizados por dos grandes historiadores franceses, entre ellos Philippe Aries y Georges Duby, perteneciente a la escuela de los Anales. Estos autores en una compilación en varios volúmenes impulsaron un análisis monográfico muy exhaustivo de la vida privada, desde la antigüedad hasta el siglo XX, el trabajo realizado por estos autores resulta ser un importante aporte para el conocimiento histórico, considerado una expresión interesada por la tradición e interés de conocer y escudriñar sobre los temas puntuales acerca de épocas pasadas; haciendo énfasis en la vida privada.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Ibíd. , p.106.

<sup>15</sup> ARIES ,Philippe y DUBY, George Compiladores Historia de la vida privada Editorial Taurus, Argentina 1990

Ahora bien; *“esta línea historiográfica destaca el sentido moderno del concepto de lo público, nace hacia finales del siglo XVI y comienzo del XVII.”*<sup>16</sup> Al parecer este periodo generó una mayor importancia a los dos conceptos, sobre el sentido moderno, que trae implícito una sobrevaloración sobre los mismos, dando como resultado el aumento de los campos en los cuales tiene participación.

La argumentación de Philippe y Aries lleva a dos puntos; *“lo público aparece como lo estatal y lo privado como lo opuesto, fenómeno que ocurre en el tránsito de la sociedad feudal europea a la nación estado moderno”.*<sup>17</sup> Esta argumentación podría concluir que para estos dos autores, lo público está directamente ligado con el Estado, las instituciones, el funcionarismo y demás organizaciones; sin embargo lo privado sería su opuesto, por lo tanto los dos términos se niegan mutuamente.

No obstante consiste en mirar lo público como un campo de sociabilidad que permite la separación de lo privado como un campo desligado y opuesto de dicha sociabilidad; es decir lo íntimo y personal donde no tiene injerencia lo público.

*“La segunda línea de estudio de lo público es la sociología moderna clásica de finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX, en ella se destacan trabajos importantes de autores como Spencer, Durkheim y Weber, pero el más*

---

<sup>16</sup>Ibíd. , p. 107.

<sup>17</sup>Ibíd. , p. 106.



*importante es el estudio histórico sociológico, realizado sobre la burocracia y el fenómeno del funcionarismo y el papel del Estado”<sup>18</sup>.*

*Para Weber en el Modelo Legal Racional, el funcionarismo posee una serie de características, entre ellas podemos citar algunas importantes como el empleo asalariado, la carrera burocrática de ascensos, subordinación y ordenamientos jerárquicos; funciones claramente prescriptas en códigos y manuales, formalismo documental y órdenes por escrito son constancias de que cada uno de los pasos son realizados para que todo pueda ser revisado por los superiores jerárquicos; además es un trabajador intelectual que desempeña la función de sus destrezas y saberes.<sup>19</sup>*

*“La tercera línea de estudio de lo público es la ciencia política, centrada en la teoría del Estado y la administración pública, originada en los Estados dominantes antiguos. Textos escritos en Estados Unidos afirman que el ex presidente norteamericano W, Wilson en los años 80 del siglo XIX, en un pequeño artículo fundó la disciplina académica de la administración pública”.<sup>20</sup>*

*“Además afirman que esta nueva disciplina académica con autonomía y especificidad relativas en sus objeto de estudio es reciente, pero como práctica social es muy antigua, incluso la tradición de reflexión sobre su organización del aparato público del Estado se remonta a los propios orígenes de la*

---

<sup>18</sup>Ibíd. , p.108.

<sup>19</sup>Ibíd. , p.108.

<sup>20</sup>Ibíd. , p.108.

*civilización, por ello encontramos elaboraciones sofisticadas de los propios filósofos de la Grecia clásica.*<sup>21</sup>

Es importante reseñar que sus múltiples limitaciones en tiempos anteriores le han permitido en la actualidad gozar de cierto interés específico, al punto que se le puede considerar una línea de investigación de la ciencia política que posee independencia académica y autonomía. No obstante a pesar que en la actualidad su desarrollo es muy importante, sus alcances son imprecisos debido en parte a la diversidad de campos sobre los cuales tiene injerencia. Todos estos inconvenientes de alguna manera obstaculizan y no permiten una definición concisa y adecuada de su campo, que sea reconocida por la comunidad académica.

*“La administración pública es una acción específica para alcanzar un objetivo concerniente”.*<sup>22</sup> En este orden de ideas es vista como una disciplina que se centra en la cooperación entre individuos, que buscan alcanzar unas metas acordadas; el cumplimiento de estos objetivos depende de la manera como se articulen los actores involucrados.

Es decir sus resultados están directamente relacionados con el nivel de consenso que logren; es tan diversa esta cooperación que no presenta límites contextuales para desarrollarse, solamente es necesario el interés y las ganas

---

<sup>21</sup> *Ibíd.* , p.108.

<sup>22</sup> FERREL, Heady. *Administración Pública, una Perspectiva Comparada*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2000. p.34.

de unos individuos por trabajar en equipo, para la realización de un objetivo común que sea aceptado y compartido por todos.

*“La administración pública puede definirse como la formulación, realización evaluación y modificación de la política pública”.*<sup>23</sup>

Desde este punto de vista entendemos que la administración pública como lo anotamos anteriormente, se centra en la cooperación entre individuos, en este caso entre funcionarios y actores importantes involucrados en ella, que tienen la finalidad de llevar a cabo el desarrollo de un objetivo común, que en este caso podría ser el desarrollo del ciclo de la política pública; cuyo objetivo principal consiste en resolver una situación socialmente problemática.

Después de escudriñar las tres líneas de investigación sobre las cuales se desarrolló la dicotomía público-privado, pasamos a estudiar las diversas conceptualizaciones generadas alrededor del presente tema.

Según Bobbio; *“el par de términos publico privado entro en la historia del pensamiento político y social de occidente; mas tarde a través, de su uso constante y continuo, sin cambios sustanciales ha terminado siendo una de esas grandes dicotomías.”*<sup>24</sup> Es decir que los conceptos adquieren relevancia

---

<sup>23</sup>Ibíd. , p. 35.

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. Estado Gobierno y Sociedad Editorial Plaza y Janez Primera Edición 2001. p.11.

en la medida en que los individuos los utilizan y lo convierten en algo cotidiano que termina siendo propio en sus relaciones.

Las dicotomías son entendidas como construcciones conceptuales que existen desde hace mucho tiempo, que van desde la antigüedad hasta nuestra sociedad actual, utilizadas para nombrar una cosa con la condición de que debe existir su contrario, un ejemplo de ello sería la paz/guerra, Estado de bienestar/Estado liberal entre otros temas.

*“Se puede hablar de dicotomía cuando nos encontramos frente a una distinción de la que se puede demostrar su idoneidad.”<sup>25</sup>*

*En definitiva, dentro del espacio que delimitan los dos términos desde el momento en que este espacio está totalmente ocupado, estos se delimitan recíprocamente, a su vez en cuanto la esfera pública llega hasta donde comienza la esfera privada y viceversa”.*<sup>26</sup> Las dicotomías son controversias que actúan como catalizadores que demuestran que al aumentar una de ellas la otra disminuye o viceversa.

En estos momentos de globalización donde prima la economía de libre mercado, estudiaremos una de las más grandes e importantes y antiguas dicotomías, lo público y privado; considerada como la matriz sobre la cual convergen muchas dicotomías, entre ellas la de rico/pobre, negro/blanco,

---

<sup>25</sup>Ibíd. p.11.

<sup>26</sup> Ibíd. , p.12.

derecho privado/derecho público, paz/guerra, monarquía/democracia, Estado neoliberal/Estado de bienestar, capitalismo y socialismo entre otros.

Norberto Bobbio ha explicado que se trata de una dicotomía que permite dividir un universo en dos esferas que son conjuntamente exhaustivas, por cuanto todos los entes del universo son incluidos en ellas sin excluir a ninguno. Recíprocamente son exclusivas en la medida en que un ente comprendido en la primera no está comprendido en la segunda. *“Los dos términos de una dicotomía pueden ser definidos independiente uno del otro, o bien uno solo puede ser definido positivamente.”*<sup>27</sup>

Para *helena vejar*:

*“la díada público privado expresa de una manera muy peculiar la dicotomía individuo sociedad, en donde cada uno de los elementos de la díada contiene al otro y sin embargo tiene un peso conceptual muy distinto. La esfera de lo público es la instancia dominante, es el principal punto de referencia de un ser social: es el ámbito de la sociedad y del poder político sin embargo lo privado es el dominio del individuo y de sus potencialidades como ser simultáneamente racional y pasional”.*<sup>28</sup>

Desde este punto de vista la díada público privado está íntimamente ligada con la correlación de fuerzas imperante en una época concreta, por ejemplo: en las comunidades antiguas existían otras dinámicas, se caracterizaban por que no diferenciaban la díada como consecuencia de su visión holística del

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>28</sup> VEJAR, Helena. *El Ámbito de lo Íntimo, Privacidad Individualismo y Modernidad* Editorial Alianza s.a. Madrid. 1998-1990. p. 234.

mundo, desde esta concepción la sociedad era percibida como un todo armónico pero diverso, que se organizan para la búsqueda del bien común.

En contraposición con las sociedades antiguas, las actuales y occidentales fueron las que separaron estas dos esferas, al punto de generalizar lo que no es de mi propiedad es antagónico, contradictorio.

*“Para estas sociedades prehispánicas lo privado es la posibilidad de realizar lo público y lo público la posibilidad de darle contenido, soporte y razón de ser a lo privado”<sup>29</sup>*

En esta cita apreciamos que lo privado subordinaba a lo público, al punto que su realización dependía totalmente de esa esfera; este hecho se presentaba a raíz de que estas comunidades no diferenciaban estos dos términos como consecuencia de su cosmovisión .

*“Lo público es considerado como ámbito de discusión, concertación de intereses sociales que expresan una determinada visión que en una época tiene una comunidad de sus puntos de confluencias, o incluso un sentido más moderno en cuanto se constituye la administración pública como algo asumido por el Estado.”<sup>30</sup>* Este primer término en relación con lo privado tiene una relación la cual un ente de intersección se une con el otro, pero no lo

---

<sup>29</sup> RESTREPO A, Roberto. Entre Tramas y Urdimbres, *lo público y lo privado en la antigua América* revista políticas #3 Cali Universidad del Valle. Instituto de Altos Estudios Jurídicos y Relaciones Internacionales octubre 1995. p.12.

<sup>30</sup> VARELA, Óp. cit., p. 113.

comprende en su totalidad, para esto es necesario que exista dicha intercepción para que éste se constituya como tal.

Lo público ha sido tema de análisis de muchos filósofos e investigadores como: Kant, Bobbio, Edgar Varela, Montoya botero Luis Horacio, Hanna Arendt y ferry Sennett, los cuales han desarrollado el tema desde sus líneas de enfoque.

Para Kant, lo público *“es el espacio por excelencia donde el individuo independientemente de las ataduras institucionales puede argumentar y debatir.”*<sup>31</sup> Desde este punto de vista encontramos que lo público es conocido como un espacio libre que nos pertenece a todos, por lo tanto tenemos la oportunidad sin ataduras físicas y simbólicas de debatir con el otro.

Además es un espacio de reconocimiento en el cual los seres humanos podemos encontrarnos; además como concepto diverso, hace relación a muchos ámbitos, primero lo encontramos como un espacio de discusión, de concertación de intereses sociales entre individuos, que buscan el bien general, que en palabras de Kant significa “hacer uso público de la razón” es decir pensar por si mismo, que debe ser garantizado por el Estado liberal bajo sus dos principios básicos libertad e igualdad, desarrollado por medio de la ciudadanía, facultad que nos otorga derechos de primera, segunda y tercera generación, entre ellos los fundamentales o individuales, que van desde políticos hasta los económicos y termina con los colectivos, que se refieren a los de interés general, entre ellos el derecho a la paz y el ambiente sano.

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* , p. 3.

Estos derechos nos brindan la posibilidad de desarrollarnos como personas y al mismo tiempo gozar de los espacios públicos con los demás.

Cuando hablamos de la dicotomía público privado hacemos referencia a tres campos; el primero se refiere al bien común, desde esta perspectiva global se hace referencia a la centralización del poder en el Estado, quien debe garantizarlo, esta característica existe desde la antigüedad, tuvo como referencia los Estados despóticos antiguos, como Egipto y el imperio romano, estos fueron considerados modelos de Estados de bienestar caracterizado por un poder fuerte y autoritario.

Sin embargo la otra, línea presenta lo público “como lo expuesto o manifiesto a la vista del público sin restricción alguna” esta última manifestación tiene que ver con lo normativo y legal, es decir las obligaciones del Estado para con los ciudadanos, entre ellos encontramos los documentos públicos que varían en múltiples manifestaciones.

*“Lo público es el espacio de lo común, lugar de encuentro en donde dicha reunión de individuos iguales nubla toda particularidad en la atonía de una colectividad convertida en masa”.*<sup>32</sup>

Después de estas aproximaciones abordaremos el origen de lo público, mostrando definiciones de algunos teóricos.

---

<sup>32</sup> *Ibíd.* , p. 61.



Lo público “reposa en la generalidad del Estado político y lo privado en la sociedad civil,” el primero es visto como un bien común, se refiere a los derechos de las personas, de la comunidad política, es decir el bien general.

Sin embargo, lo privado y su referencia con la sociedad civil, tiene que ver con la diversidad de grupos que lo conforman, una de sus características es la búsqueda para satisfacer los intereses del grupo que representan.

En sus orígenes encontramos que: *“lo público viene del latín publicus, se refiere a lo que es notorio y sabido por todos; común a todos, se aplica a la potestad, jurisdicción, autoridad para hacer una cosa como contrapuesto de lo privado”*.<sup>33</sup>

*“Lo público es un lugar de intercambio, de ideas, pasiones, visiones, espacios, imágenes, intereses y actores que desfilan como un mar de representaciones heterogéneas y hasta irracionales”*.<sup>34</sup>

Bajo este contexto lo público se refiere a lo común, colectivo y comunitario, referente a la sociedad, se refiere a lo visible que en algunas ocasiones su reconocimiento esta implícito entre los ciudadanos. En otras ocasiones se remite a la política, entendida en palabras de Pierre Rozan bayón como *“una dimensión de lo social,”* que nos permite realizar un estudio de la sociedad.

---

<sup>33</sup> MONTÓYA, Luis Horacio. Teoría de Públicos. lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación Editorial Sello. Universidad de Medellín. 2000. p.46.

<sup>34</sup>Ibíd. , p.46.

Para el autor existen dos esferas, “la pública y la privada o doméstica” se muestran como espacios dicotómicos, antagónicos e interdependientes; al punto que una depende de la otra, su crecimiento y desarrollo tiene mucho que ver con el tipo de Estado dominante, es decir en uno de bienestar o intervencionista, lo público subvenciona a lo privado.

Sin embargo, en uno neoliberal lo privado coarta lo público; este último es el imperante en la actualidad en la mayoría de los países de Latino América y principalmente en Colombia, donde se privatiza lo público en nombre del mantenimiento del interés general.

En palabras de Sennett: *“lo público y lo privado son como una moléculas de la sociedad”*.<sup>35</sup>

Desde el punto de vista de la química, las moléculas son las unidades que conforman las sustancias y en muchas ocasiones los compuestos, en este caso se hace alusión al Estado ,las instituciones como construcciones sociales que mantienen una relación directa con el binomio publico privado .

*“Lo público es una creación humana. Hace referencia a la voluntad al artificio, se refiere a una vida que transcurre fuera de la vida de la familia y de los amigos cercanos.”*<sup>36</sup> .

---

<sup>35</sup> SENNETT, Richard. El Declive del hombre Público. Primera Edición. 1978 Editorial Provenza. p. 126.

<sup>36</sup> *Ibíd.* , p. 126.

En este orden de ideas, es conveniente manifestar que el aumento y diferenciación de estas dos dicotomías anteriormente señaladas obedece al tipo de Estado dominante en una época concreta; por ejemplo: en el sistema feudal era muy marcado el fuerte dominio de lo privado sobre lo público, debido a que el poder lo justificaba la posesión de la tierra que estaba a cargo del señor feudal.

En este sistema lo público tenía poca representación, como consecuencia del monopolio ejercido por esta autoridad, este modelo le garantizaba el control de las demás esferas de la sociedad.

En la actualidad la continuación del feudalismo pareciera ser el capitalismo con ciertos cambios, esta similitud adquiere relevancia debido a que el sistema económico busca rededir lo público a lo privado, con el argumento de lograr mayor eficiencia y eficacia.

En contraposición con los modelos anteriormente citados encontramos el socialismo del siglo XXI, que busca cambiar las dinámicas capitalistas neo liberales de reducción de lo público en crecimiento de lo privado, por un nuevo modelo que pretende la concentración del poder total en el Estado, esta ideología política y económica busca regular la vida de todos los ciudadanos, entre sus medidas de control político económico encontramos nacionalizaciones de las empresas privadas por vía expropiación, por no ajustarse a las nuevas reglas de juego existentes, además recuperar algunas que antiguamente fueron públicas pertenecientes al Estado .

En estas medidas políticas emprendidas por este nuevo sistema económico, encontramos que muchas compañías son controladas y reguladas, entre ellas las multinacionales, los medios de comunicación, almacenes de cadenas y demás entidades privadas. En lo referente a la educación las universidades públicas se fortalecen, al punto que en muchas ocasiones significa educación gratuita para el común de la sociedad.

Este tipo de formas administrativas cambian en la medida en que cambian las sociedades, el feudalismo fue destruido por la revolución francesa porque ésta buscaba acabar con el poder centralista de los reyes y promulgar unos nuevos derechos para los ciudadanos, entre ellos, la libertad, igualdad y la confraternidad; estos logros permitieron acabar con la privatización de lo público por los particulares y retornarlo a la sociedad como algo inherente de interés común, donde los individuos pueden participar y aprovechar sin exclusión.

Partiendo de lo anterior esta parece ser una de las condiciones que relacionan lo público con el Estado, debido a que debe ser el garante de los derechos obtenidos, al punto que tiene la responsabilidad de protegerlos, garantizarlos y volverlos universales para todos .

(Armando Silva 1999 Pág. 210) habla de “tres dimensiones de lo público de fin de siglo” entre ellos plantea que:

*Hay bienes que pueden ser sólo individuales porque no pueden producirlos sólo los individuos y porque su disfrute implicaría el aumento de la inequidad social o sacrificios de generaciones futuras.” De tales bienes se puede citar ejemplos: la ciencia, la tecnología y la cultura; la preservación del medio ambiente, las redes de infraestructura, los servicios públicos, medios de información y los bienes fundamentales como la nutrición, salud y la educación básica .Así, lo privado depende mucho de lo público, todavía hoy como en su comienzo <sup>37</sup>.*

Sin embargo, el termino privado considerado como lo protegido de la vida que no tiene que exponerse a la vista de todos; en este sentido público y privado poseen un amplio campo semántico correlativo, público lo permitido al acceso de la comunidad, o de otro lado lo público como bien común, privado que está oculto o resguardado o lo íntimo.

*Ahora bien, el concepto de privado a diferencia del de publico “nace a mediados del siglo XVI, en alemán se desarrolla la palabra “privat” que deriva de la voz latina “privatus” que tiene la misma significación que “private” en inglés y prive en francés.” <sup>38</sup>*

Este concepto a diferencia de lo público, se refiere a lo particular, a la sociedad civil, la exclusión de unos actores del disfrute de un bien de uso público por considerarlo de uso íntimo. Para Aristóteles, lo privado se refiere a la felicidad

---

<sup>37</sup>Ibíd. , p. 49.

<sup>38</sup>Ibíd. , p. 49.

ese fin último que busca cada individuo por sus propios medios de forma individual.

Referente al disfrute, lo privado sería el uso privilegiado que realiza una minoría de un activo que es de disfrute colectivo. Relacionándolo con la actualidad siendo precisos con la argumentación lo privado, es el resultado del despojo de lo público justificado por la ley, realizado por unos particulares por vía de la política, es decir la privatización, entendida como el uso o usufructo de unos actores individuales de una propiedad pública, de uso común, dicha modalidad es considerada como una forma de primacía de lo privado sobre lo público.

Una tendencia vista en los países que han implementado políticas neoliberales, catalogan lo público como un ente complejo y lento, necesitado de la implementación de medidas que emplea el sector privado para lograr eficiencia y economía en un mundo globalizado en donde prima la competencia .

*para Hanna Arendt (1969, Pág. 56) “una de las características de lo privado antes del descubrimiento de lo íntimo era que el hombre existía en esa esfera no como verdadero ser humano sino únicamente como espécimen del animal de la especie humana (...) la sociedad de masas en la que el hombre como animal social rige de manera suprema, donde en apariencia puede garantizarse a escala mundial la supervivencia de la especie, es capaz al mismo tiempo de llevar a la humanidad a su extinción”.*<sup>39</sup>

En palabras de Sennett “lo privado hace referencia a la restricción y destrucción del artificio y es considerado la condición humana.”<sup>40</sup> Esta premisa

---

<sup>39</sup>Ibíd. , p. 125.

<sup>40</sup> Ibíd. , p.126.

del autor hace referencia a los Estados grandes como el de bienestar que se caracterizaban por inmiscuirse en la totalidad de la vida de las personas que regulaban casi todos los estamentos de la vida, cabe Manifestar que este tipo de Estado lo público subordinaba lo privado.

En palabras de helena vejar; *“ lo privado es el lugar donde el individuo toma conciencia de su existencia frente a los demás, es como el nido donde este individuo tiende a desarrollar sus potencialidades lejos del ruido de la colectividad. “*<sup>41</sup>

Teniendo como referencia los aportes anotados previamente sobre el tema de la dicotomía público y privado de Varela, se podría afirmar que el poco interés dado al tema demuestran en forma considerable la pasividad y el poco compromiso de los investigadores e individuos con estos entes, aunque en algunas ocasiones se reconoce la importancia que tienen para nuestras vidas y para los Estados, principalmente para los entes territoriales; representado en las instituciones públicas entre ellas las industriales y comerciales como: hospitales, empresas de servicios públicos, e instituciones de educación superior, como universidades de orden nacional, departamental, y municipal.

De ahí sus imprecisiones conceptuales al punto que es común para la ciudadanía relacionar lo público con lo estatal y gubernamental, debido en parte al poco estudio que se ha realizado sobre lo público y lo privado.

---

<sup>41</sup> VEJAR, Óp. Cit., p.15.

Esta confusión ha sido nociva para la dicotomía, en consecuencia muchos de los problemas que atraviesa, obedecen al desconocimiento de sus alcances y límites. En la actualidad se especula mucho sobre la dificultad conceptual y la tensión de estos conceptos, al punto que algunos autores consideran que estas problemáticas no son producto exclusivamente de la modernidad, debido a que, como lo mencioné anteriormente en la antigüedad ya era marcada la subordinación de lo privado sobre lo público principalmente en el sistema feudal.

Siguiendo nuestro análisis, encontramos que una de las causas que ha contribuido a una marcada diferenciación y una profunda subordinación entre estos dos conceptos en los últimos años es la globalización, desde sus diversas manifestaciones, entre ellas la economía, que ha permitido la llegada de empresas transnacionales para la explotación despiadada de nuestros recursos naturales, renovables, no renovables y la inundación del mercado de mercancías desde otros países a menor costo, por último las comunicaciones y las múltiples formas de tecnologías extranjeras.

Estas operaciones son relativas en el interior de los países, en muchas ocasiones los gobiernos las permiten para suplir productos necesarios para el consumo.

Bajo este sombrío panorama, que se encuentran envuelto estos dos conceptos, encontramos tres paradigmas que desde sus líneas tratan de minimizar estos problemas; el liberalismo, feminismo y el comunitarismo.



El liberalismo como modelo económico, defiende la propiedad privada, la libre empresa y la economía de mercado, todo esto en búsqueda de mayor control y poder en los Estados, por tal motivo está implementando estrategias encaminadas en poner en duda por medio de la crítica, las funciones de estos; principalmente cuestionan sus políticas sociales y comunitarias, que realizan para el logro de las necesidades de los individuos.

Del mismo modo en su crítica considera que las acciones emprendidas por el Estado por medio de la implementación de las políticas públicas, son condicionadas e insuficientes, por lo tanto no satisfacen al grueso de la población, sino a unas élites políticas y económicas dominantes.

El liberalismo como teoría política, relaciona lo público directamente con el mercado, al mismo tiempo reconoce al individuo como el centro de la sociedad y promotor del desarrollo, por medio de la satisfacción del bien individual, este hecho indirectamente, genera el bien general "Mano invisible"; para el liberalismo, unas de las causas que cada día la diferenciación y subordinación de una esfera sobre la otra aumenta, tiene que ver con el papel que cumplen los individuos en el desarrollo de la sociedad, y la manera como interaccionen.

Si partimos de la idea, que en un mundo sin fronteras nacionales, lo privado estará subordinado a lo público socialismo, es decir lo colectivo sobre lo individual, en lo económico, en este tipo de países el gobierno controla totalmente las finanzas y a vida de los individuos, estos gobiernos se

caracterizan por ser autoritarios con gran arraigo cultural y una identidad fuerte.

Sin embargo en la actualidad vivimos en un mundo lleno de fronteras nacionales que facilita la libre circulación de capitales extranjeros, de economía de libre mercado, en donde a diferencia del anterior lo público queda supeditado a lo privado, tanto como lo particular a lo colectivo.

El feminismo al igual que liberalismo, pone en duda la diferenciación de los mismos, su crítica está dirigida a la diferenciación de estos dos términos, debido a que no reconocen, que la sociedad es el fruto de un conglomerado de colectivos que persiguen intereses distintos.

Plantean que la restricción a la que ha sido expuesto lo doméstico sobre lo privado, es una de las causas de la exclusión en el escenario político de la diversidad sexual y étnica, ya que éste sólo reconoce y defiende lo homogéneo como patrón dominante, rechazando lo heterogéneo como algo perjudicial para la sociedad, esta es una de las causas que sustentan la lucha de las feministas en contra de las instituciones. Su objetivo está directamente ligado con el cambio en la correlación de fuerzas, para así lograr participación en las instituciones de representación del Estado.

Los comunitaristas por su parte se centran y defienden el poder que tiene la sociedad civil, como consecuencia de las relaciones sociales que construyen los individuos con el Estado, sin embargo su planteamiento consiste en defender que lo público como inherente a la sociedad, puede ser generado por los individuos con ayuda o ausencia del Estado; este paradigma hace énfasis

en el fortalecimiento de las organizaciones como una condición necesaria para el fortalecimiento de lo público, debido a que esta diversidad de organizaciones desde su campo o población buscan el bienestar propio y la sumatoria concibe el bien general “mano invisible”.

En Colombia y en América Latina el proceso de modernización industrial emprendido a finales del siglo XIX, trajo como consecuencias la creación de empresas sociales y comerciales del Estado, para que dirigieran cuestiones y negocios estratégicos importantes para las ciudades, este es al parecer su origen, nacen como una necesidad de las ciudades o de los entes territoriales para los individuos, es decir, la creación del monopolio de las empresas sociales y comerciales del Estado tuvo como origen un proceso de modernización industrial, que buscaba que el Estado en cabeza de los entes territoriales cumplieran con una responsabilidad que le pertenecía por ley, además le generaría recursos y consolidación institucional, los primeros le ayudarían para el mejoramiento de los servicios prestados y para otras necesidades, los segundos le darían poder institucional a este conglomerado o monopolio para consolidar una institución industrial y comercial que le generaría muchos beneficios, que por culpa del poco interés han venido asumiendo los privados.

Las instituciones públicas en la actualidad, están siendo víctimas de un desmonte por la vía de la estigmatización generada por las políticas neo liberales, emprendidas en América Latina en los años 80 y se concretó en Colombia bajo la constitución del 91. El Estado del bienestar o intervencionista remplazado por el Estado liberal dio vía a la mercantilización

de lo público, como una estrategia para que se conviertan las instituciones públicas en entes eficaces y eficientes.

Este hecho ha generado pérdida en el monopolio del Estado en la ejecución de tareas importantes como mega proyectos vitales para el desarrollo que en el pasado eran de uso exclusivo. En esta nueva perspectiva las funciones de los entes territoriales han cambiado abruptamente, pasaron de ser productores y vendedores de servicios públicos domiciliarios a reguladores y contratantes, perdiendo poder en el mercado y en consecuencia la disminución del aparato de Este.

En ese nuevo escenario las empresas estatales les corresponden buscar en el mercado un tercero en calidad de socio, que viene siendo un privado para que pueda ejecutar y manejar las políticas públicas que necesita algún sector para su crecimiento. Desde estas perspectivas se crearon las condiciones para el origen, nacimiento y desarrollo de las políticas neoliberales negativas, al punto que catalogan las instituciones públicas como corruptas e ineficientes, que deben ser privatizadas o mercantilizadas para que puedan seguir cumpliendo con su función constitucional.

Los analistas entendidos como personas o investigadores del tema de la mercantilización de los bienes públicos, consideran que este proceso generaría optimalidad a través de esquemas de competencia regulada con el intervencionismo del Estado. *“En la mercantilización la provisión de bienes o servicios públicos no se hace en condiciones de competencia abierta e*

*ilimitada como lo afirma la micro economía.*<sup>42</sup> *“La mercantilización constituye una tendencia a convertir la máxima cantidad de bienes públicos y de servicios sociales en elementos provistos a través del mercado.”*<sup>43</sup> La tendencia dominante en la mercantilización es por supuesto la de fijarse precios de mercado para bienes y servicios públicos, *“se busca que el mercado por la vía de los precios sufrague los costos de la provisión de los servicios.”*<sup>44</sup>

Esta medida económica es relativa para muchas profesiones y conglomerados, referente a los primeros, la mercantilización convirtió profesiones que en tiempos pasados eran vistas como importantes y lucrativas, como los médicos, en asalariados, que para sobrevivir tienen que duplicar sus horas de trabajo en diversos centros médicos, hasta el punto de escoger entre el lucro o su ética profesional, porque el negocio de la salud les controla hasta el tiempo en las consultas y los medicamentos, esto es una muestra de la mercantilización de las profesiones; si esto le pasa a un profesional qué destino le espera a un trabajador asalariado vinculado con un contrato indefinido o de obra, labor contratada, prestación de servicios entre otros acuerdos laborales ,estas nuevas modalidades o bien llamadas mercantilización laboral, han convertido y condenado a los trabajadores asalariados a la miseria.

---

<sup>42</sup> VARELA, Edgar. La Mercantilización de lo Público. Ensayos sobre Gestión y Políticas Publicas. Editorial Universidad del valle facultad de Administración. Primera Edición. Mayo 2005. p. 44.

<sup>43</sup>Ibíd. , p. 44.

<sup>44</sup>Ibíd. , p.44.

El desconocimiento, la confusión y el poco interés dado a estos dos conceptos, al igual que la satisfacción del interés particular de una elite política y económica en detrimento del colectivo, al parecer ha sido una de las causas de que en nuestro país predomine lo privado sobre lo público, este hecho ha generado un paulatino deterioro del poder del Estado, que de productor se está convirtiendo en mero regulador de las actividades económicas y de los servicios sociales. Este cambio ha limitado al grueso de la población, al acceso y disfrute de unos bienes de uso público que por ley tenemos derecho a disfrutar todos los grupos de la sociedad sin exclusión.

Con todas estas contrariedades se hace necesario el retorno de lo público por diversas razones, entre ellas la nacionalización que implica des privatización, esto sería posible si se logra crear y consolidar una ética de lo público con sentido social y comunitario en universidades e instituciones educativas, como instituciones de formación tecnológicas, que propicien la construcción de un nuevo discurso con sentido político, que involucre a todos los sectores que conforman la sociedad civil, dicho discurso debe ser incluyente para lo cual se hace necesario el reconocimiento real de la diversidad étnica y religiosa acompañado del realce de la autoestima y la identidad entre otros, Estos valores nos proveerán de autonomía y capacidad para participar en proyectos sociales de interés general, en donde cada ciudadano actúe como interlocutor para el logro del bien común.

Un tema que se hace necesario exteriorizar tiene que ver con la sobrevaloración del individuo en deterioro de la colectividad, este modelo de origen Norteamericano ha generado consecuencias desastrosas en nuestras

sociedades Latino Americanas y especialmente en Colombia, debido que este sistema desconoce que nuestra sociedad se consolidó gracias a la cooperación entre los diversos grupos étnicos, políticos y religiosos por lo tanto fuimos, somos y queremos seguir siendo, así sea en teoría una comunidad en donde el colectivo esté por encima del individuo.

Para consolidar este proyecto se hace necesario poner en práctica los mecanismos de participación planteados en la constitución política de Colombia al alcance de todos los ciudadanos, para que cada uno de nosotros sin limitaciones podamos participar en los asuntos que de una u otra manera afecten nuestra vida, en especial de los menos favorecidos, que la participación no se limite a unos pocos grupos, fruto de su posición dominante en la sociedad, sino más bien un derecho que sea posible en la práctica y garantizado por el Estado. Este logro propiciaría la generación de proyectos y mega proyectos de interés con repercusión general, fruto del consenso social acordado entre todos los sectores; con estas iniciativas se disminuiría la corrupción que cada día carcome a nuestras instituciones públicas, al mismo tiempo se atacarían al clientelismo como mecanismo inherente que poseen los gamonales para el control y reproducción de su caudal electoral, con estos hechos estaríamos aportando decididamente a la des privatización del Estado, de la política y de ciertos sectores importantes de la sociedad, que son considerados exclusivos para una minoría política-económica para el disfrute de sus intereses mezquinos.

## CAPITULO DOS

### PERCEPCIONES TEÓRICAS SOBRE LA BUROCRACIA

Después de abordar la dicotomía público privado y haber hecho claridad sobre estos dos términos es pertinente abordar el tema de la burocracia pública privada partiendo desde sus orígenes, sus diversos campos y definiciones.

El tema de la burocracia es diverso, al punto que se ha convertido a mediados del siglo XX en el tema de la época, debido en parte a que su influencia es cada vez más marcada, al igual que los campos donde tiene injerencia y control. *Para Weber lo que incita a la burocratización es la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno de las tareas administrativas*<sup>45</sup>. Este proceso de burocratización se está presentando principalmente en las sociedades modernas, caracterizadas por una marcada división de funciones, roles entre otros.

Bajo estas premisas encontramos dos puntos de vista sobre percepciones teóricas sobre burocracia, en este orden de ideas, es conocido que existen autores para los cuales la burocracia representa una connotaciones positivas y para otros tiene un carácter negativo, entre los que defienden esta connotaciones positivas encontramos autores como: Adam Smith, Weber y Hegel, de corriente económica y sociológica, para ellos el modelo de administración burocrático es visto como una buena forma de administrar el Estado y en consecuencia, ayudaría al tratamiento de los diversos conflictos

---

<sup>45</sup> WEBER, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición al Español 1964 p.721.



inherentes y latentes en nuestra sociedad; ahora bien toda acción genera una reacción en este caso su opositor que defiende a como dé lugar las connotaciones negativas ,estas son amparadas por autores como:

Carlos Marx, Robert Michel y Marcuse de corriente marxista, los cuales concluyen que los conflictos existentes en la sociedad son fruto del modelo capitalista implantado y de la elite gobernante mezquina que lo desarrolla.

En palabras de Heinzen, El comienzo del fenómeno burocrático tuvo su máximo desarrollo en las últimas décadas del siglo XIX y en las primeras del presente siglo, el origen del término viene del vocablo francés “Bureau” utilizado para describir un tipo de tela que adornaba los escritorios de los funcionarios. Durante el siglo XIX el uso peyorativo del término se extendió a diversos países europeos en donde los críticos liberales de los regímenes absolutistas, lo emplearon para desacreditar los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante y el despótico comportamiento de los funcionarios de los gobiernos autocráticos.

El crecimiento de este fenómeno se ha convertido en nuestras sociedades como “ la lógica de lo adecuado”, al punto que sus decisiones en unos casos, han beneficiado a ciertos sectores y en otros han afectado la vida de los individuos, desde el punto de vista político, económico y social, razón por la cual ha sido tema de estudio de muchos teóricos desde historiadores, sociólogos, politólogos y literatos, principalmente aquellos que han estudiado el Estado, entendido en palabras de Weber como un instrumento de dominación y al mismo tiempo como un ente que controla y concentra los tres poderes,

entre los autores que han trabajado el tema encontramos a Max Weber, Karl Marx, Guy Peters, Alain Touraine, Oscar Oszlak, Michel, Hegel entre otros; cada uno de estos teóricos se ha interesado en el tema teniendo en cuenta su origen, formación y línea de investigación, haciendo énfasis en lo sociológico, económico, cultural y administrativo, para concluir en lo político.

*“La historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba la existencia, los escribas jerarquizados por los sacerdotes crearon y protegieron la configuración mágica de la vida en el viejo Egipto y en Babilonia, bajo el faraón o el gran rey, basada en la fertilidad creada por el racionalizado sistema de canales.*

*Formaron probablemente la burocracia más totalitaria que ha visto la historia, también estuvieron fuertemente impregnadas de burocratización las antiguas civilizaciones de China y de India. El término burocracia parece haber sido utilizado por primera vez para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII; el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido un fin en sí mismo, es decir se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes”<sup>46</sup>*

Desde sus inicios el fenómeno de la burocracia ha tenido su interés en el problema de cómo administrar de manera eficiente el Estado, de ahí el surgimiento a partir del siglo XVIII de un grupo de gobernantes por el tema, que a diferencia de otros teóricos para los cuales la tarea de gobernar era considerada un fin, más no un medio para poder manejar en buen término todo lo que tenga que ver con la administración del Estado.

*“En su desarrollo encontramos el estudio que realiza sobre la burocracia Marx en el que se interesa principalmente por vincular las actividades*

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 224.

*burocráticas con sus respectivos efectos en el plano de las relaciones de clases y explotación del conjunto de la sociedad*".<sup>47</sup> De ahí su premisa sobre El origen de la burocracia , en donde afirma al igual que Adam Smith, que se encuentra en la división de la sociedad en clases y en la lucha de esas clases, puesto que su función es hacer prevalecer las reglas de un orden común, nacido en las relaciones de producción, que necesita formularse en términos fundamentales y ser mantenidos por la fuerza.

Esta apreciación manifiesta como origen de la burocracia la división del trabajo. Proceso conocido en donde el proletariado acostumbrado a realizar la totalidad de un producto que en este caso podríamos tomar como ejemplo un zapato, que en consecuencia estaba acostumbrado a realizar completamente, pasó a hacer una parte del todo, que en consecuencia le transformó negativamente su condición de vida; hasta el punto de empobrecerlo y condenarlo para siempre a vender su fuerza de trabajo para sobrevivir.

Sin embargo para Weber y Adam Smith, la burocracia se acerca mas a una connotación positiva, debido en parte, a que este sistema de administración público privado, tiene implícito dentro de sus características, el proceso de división del trabajo que para este caso Weber lo llama la "especialización de funciones". *"Para Smith el mayor progreso de la capacidad productiva del*

---

<sup>47</sup> BLAS MÁRQUEZ, Ricardo. Teorías Clásicas de la Burocracia Capitalista. 1989 Mimeo. p.79.

*trabajo y la mayor parte de la habilidad, destreza y juicio con que ha sido dirigida o aplicada, parecen haber sido los efectos de la división del trabajo”.*<sup>48</sup>

Partiendo de esta premisa encontramos que la división del trabajo o la especialización de funciones es considerado como un logro trascendental, que ayudaría en la producción de mercancías o bienes, por otro lado en la ardua tarea de administrar de una manera eficiente al Estado, por medio de su espíritu conocido en palabras de Hegel como la burocracia. Para Weber este principio de división del trabajo o la especialización de funciones al parecer genera eficacia y eficiencia, en la administración del Estado” fruto en parte a que el funcionario burócrata especializado en una función específica, será más eficiente a la hora de llevar a cabo su labor.

Ahora bien, este sistema se ha reproducido a través de la historia, debido a que en la actualidad encontramos que una de las características de la burocracia Moderna de Weber es la “racionalidad técnica de las funciones administrativas,” que es prácticamente la misma división del trabajo que termina afectando el funcionamiento del Estado.

Para Alfred Weber: *“la burocracia es el enemigo jurado de la libertad individual y de toda iniciativa audaz en materia de política interna”*<sup>49</sup>, debido a ello algunas veces el burócrata, es considerado un instrumento útil, y en otras

---

<sup>48</sup> SMITH, Adam. La Riqueza de las Naciones. Editorial Alianza s.a. Madrid. 1996-2001. p.33.

<sup>49</sup> MICHEL, Robert. Partidos Políticos Editorial Amarrow. Buenos Aires. 1983. p.216.

ocasiones inútil en la administración del Estado, como consecuencia de su especialización en una función específica que lo limita, desde el punto de vista administrativo y racional, dejándolo en una encrucijada que interioriza hasta el punto, que si no cumple con los lineamientos acordados, representa para él, un delito administrativo y moral que no está dispuesto a sufrir o experimentar .

En palabras de Marx: *“cualquiera que sea el régimen político o la forma de Estado específica, en que dicho conjunto de funcionarios Administrativos estatales desempeñen sus tareas, la función de la burocracia será precisamente, proteger la continuidad y vigencia del sistema.”*<sup>50</sup> En consecuencia, el no cumplimiento representa una falta administrativa que no está dispuesto a asumir, porque pondría en juego su empleo, que responde a un mandato político conservador, siendo su pilar es el statu quo; que por consiguiente son los encargados que el sistema no cambie, debido a que les garantiza permanencia y al mismo tiempo más control y poder burocrático sobre el Estado.

La burocracia al igual que la política, son concepciones que generan distintas interpretaciones a los individuos en la sociedad, lo primero que sabemos de ella es que es un fenómeno del que todos hablan y del que todos creen conocer, debido a la construcción que sobre la misma se hacen los ciudadanos por sus propias experiencias vividas o contadas sobre el manejo del Estado por funcionarios.”*De ahí parte su resistencia a una conceptualización precisa,*

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* , p. 80.

*por eso el autor plantea que en vez tantos autores, de proporcionar una nueva disciplina o definición, será mejor dar medida a las dificultades que encuentra la teoría, aceptar que tienen un sentido reflexionando críticamente sobre lo que constituye su origen, su motivo y su alimento*".<sup>51</sup>. Es decir el concepto de la burocracia es una construcción que tiene relación con la Disciplina del autor, del tema referido, por lo tanto ahí reside su problema de difícil conceptualización.

Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal racional de Dominación. No obstante, se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado dentro de una Sociedad permeada u organizada de acuerdo a principios racionales.

Este tipo legal racional de dominación descansa en la creencia legal jerarquizada, en la cual los derechos de mando son dados a unos individuos que son los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

Desde ese momento se da inicio a unos de los fundamentos de la burocracia desde su enfoque sociológico, donde las decisiones impersonales obedecen a un tipo ideal de dominación que está sustentado por la ley y legitimado por los individuos, debido a ello, encontramos en muchas ocasiones inconvenientes en la administración pública. Una de las dificultades que en repetidas ocasiones aparece en la administración burocrática, responde a la racionalidad de los funcionarios que termina afectando el buen desarrollo de

---

<sup>51</sup> OSZLAK, Óp. cit., p.18.

las funciones administrativas, que consiste habitualmente en la reproducción de unas nocivas formas de organización del Estado.

*“Para Weber la función de la burocracia estatal capitalista, como conjunto de funcionarios, será el ponerse a disposición de los poseedores y representantes legítimos de los poderes autoritarios de mando, así como la forma de hacer operativas las determinaciones tomadas en los centros e instancias de decisión política,”*<sup>52</sup> este es uno de los pilares del modelo de burocracia moderna y la justificación de la impersonalización de las decisiones en la administración burocrática del Estado. Por esta razón las decisiones son tomadas del centro hacia la periferia, con la intención de que sea obedecida de una forma universal.

Estas decisiones son legítimas, debido a que son tomadas por los representantes de los ciudadanos ante los órganos e instituciones de decisión política.

*Para Crozier “un sistema burocrático son organizaciones cuyo equilibrio descansa en la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables, que se desarrollan a partir del clima de la impersonalidad y la centralización,”*<sup>53</sup> es decir es percibido como una estructura impersonal y cerrada, mezquina, excluyente condenada a la producción y reproducción de

---

<sup>52</sup> BLAS MARQUEZ. Óp. cit., p.81.

<sup>53</sup> CROZIER Michel. el Fenómeno Burocrático Vol. 2 Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural Editorial Amarrortu Buenos Aires Agosto 1969 p.79.

nocivas formas de administración pública, que podemos relacionar con un dinosaurio por su extensión, en las cuales prevalece la racionalidad; entendida como acciones que buscan el desarrollo de valores como las pasiones que en muchas ocasiones terminan siendo perversas, como ocurrió en la revolución francesa que ocasionó un cambio en el objetivo, en parte de dicha revolución.

Siguiendo el orden cronológico expuesto en la introducción y como consecuencia de haber descrito la percepción positiva de la burocracia, se da inicio a la percepción negativa de la misma, cabe anotar que este enfoque a diferencia del anterior está cargado de concepciones peyorativas al punto que muchos sectores de la sociedad la catalogan como un sistema de administración perverso y nocivo, que tiende a su destrucción; debido a su problema estructural, por esta razón no puede auto ajustarse y transformarse, porque representaría el cambio del sistema político y de las políticas que lo dirigen.

En la actualidad está sucediendo en muchos países que pasaron de un Estado burocrático, a uno neoliberal que responde a otras dinámicas, entre ellas el mercado.

*“La naturaleza de la función burocrática incorpora un alto grado de estabilidad, debido a que responde a un mandato de política de larga duración”<sup>54</sup>*, dichos mandatos tienen como objetivo el mantenimiento a través del tiempo de sus

---

<sup>54</sup> VARELA, Edgar. Burocratización y Modos de Gestión en los Servicios Públicos. Editorial Eco Ediciones. Primera Edición. Bogotá. 2008. p.23.



intereses; representados en manos de los burócratas, que son especialistas en su manera habitual de obrar, respondiendo a un proceder estrictamente técnico, en el marco de una escala formalmente delimitada de competencias impersonales.

Esta es una de las características inherentes de la burocracia en nuestras sociedades, en última le garantiza su mantenimiento siempre y cuando su designación responda a un mandato político.

Este tipo de proceder en nuestro tiempo está en primer plano, como resultado de las políticas públicas, para poder ejecutarse por medio del desarrollo de su ciclo, estrechan lazos con el reparto burocrático, convirtiéndose en una dicotomía, que en unos casos genera gobernabilidad, con una externalidad negativa como la corrupción, que tanto daño le hace al Estado y a todos los que hacemos parte de él.

Max Weber en sus estudios siempre ha buscado construir un tipo ideal para darle soporte a sus investigaciones, estos tipos son *“entendidos estos como figuras, imágenes y creaciones con las cuales establecemos conexiones de nuestras fantasías, disciplinadas y orientadas hacia la realidad”*<sup>55</sup>

Partiendo de estas premisas sobre el fenómeno burocrático, este no ha sido la excepción en lo referente a la construcción de su tipo ideal, conocido como la famosa burocracia moderna, considerada una máquina, de acuerdo a su forma

---

<sup>55</sup> GONZÁLEZ, J María. Máquina Burocrática. Editorial Visor. dis s.a. 1989. Tomas Bretón Madrid. p.132.

de operar en la cual cada pieza está en su sitio, las poleas y engranajes debidamente alineados, aceitados para que todo pueda funcionar de la mejor forma y se logre la rapidez y eficacia en un mecanismo de precisión.

*“Para Weber la burocracia moderna aparece como un sistema firmemente organizado de mando con Subordinación mutua de las autoridades, mediante una inspección de las inferiores por las superiores, además es un sistema que ofrece al dominado, la posibilidad de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior”<sup>56</sup>*

Un caso típico que tiene relación con este punto, es la estructura y administración del Estado, como máxima institución que monopoliza el poder en todas sus manifestaciones, funciona de una manera jerárquica, rígidamente establecida, cuya cúspide se encuentra el presidente, gobernadores, alcaldes y por debajo de esa capa, encontramos en el caso del presidente a los ministros, referente a lo departamental los secretarios departamentales y municipales.

*“Avanzando en la constitución de este tipo ideal de burocracia moderna, encontramos el principio de la competencia junto con sus atribuciones oficiales fijas, por medio de leyes y disposiciones reglamentarias se establece una firme distribución de las tareas administrativas, necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática”.<sup>57</sup>*

---

<sup>56</sup> Ibíd. , p. 161.

<sup>57</sup> Ibíd. , p. 162.

Después de analizar esta cita el lector puede entender y comprender el comportamiento y modo de actuar de los burócratas en las instituciones públicas, por esta razón ningún funcionario o grupo del mismo puede inmiscuirse en asuntos que no son de su competencia.

Esta división en algunos casos hace perversa la administración burocrática y de ahí nace su mala percepción; al punto que la definen como un sistema nocivo y perverso en el cual los ciudadanos-usuarios no se les atiende con eficacia, debido a ello los exponen a perder tiempo y dinero en asuntos sencillos, que los vuelven complicados por la incompetencia de unos funcionarios carentes de amor y sentido de servicio a su función, debido en parte a que su permanencia responde al sistema político, representado en el partido de turno, interesado por el potencial electoral que le pueda asegurar el burócrata en las contiendas electorales.

En lo referente al *“Principio de cargo, separación entre lo público y lo privado, la burocracia realiza una distinción entre asuntos oficiales y privados, separando la actividad burocrática de la esfera de la vida privada, los medios y recursos oficiales de los bienes privados del funcionario concreto”*<sup>58</sup>

La anterior cita es una muestra más de los problemas de la administración burocrática, por este motivo el individuo que presta sus servicios a la burocracia encuentra en sus reglas que sólo le debe obligación objetiva al cargo asignado, que en su ejercicio es víctima de un proceso de

---

<sup>58</sup> Ibíd. , p.163.

despersonalización que en palabras de Weber “lo convierte en una ruedecilla indefensa, de un mecanismo de movimiento continuo que le prescribe una dirección fija”.

En consecuencia, lo que el individuo gana en seguridad laboral al entrar en la burocracia como el salario fijo, la pensión y demás prestaciones de ley, lo pierde en independencia personal; quien es convertido en un individuo callado, obediente y sumiso en las instituciones para las que trabaja en representación del partido político en el poder, sus convicciones son sacrificadas, desapareciendo su componente personal, este vínculo lo inhibe de tratar los asuntos de forma objetiva, sino subjetivamente, bajo la lógica que maneje el movimiento del cual es cuota política, este hecho en muchas ocasiones lo deja en unas encrucijadas que lo obligan a cumplir órdenes que atenten contra sus principios éticos, debido a que es considerado prácticamente como una máquina o en sentido marxista un individuo alienado que debe cumplir lo ordenado.

En lo referente al principio del expediente, es uno de los rasgos más importantes de la burocracia moderna debido, a que lo verbal es considerado como algo auxiliar, de ahí la importancia del documento escrito y la variedad de funcionarios desempeñando mini funciones con estas características.

Como todo modelo nuevo de administración, la burocracia moderna propende minimizar los problemas que presentaban los otros sistemas, por este motivo su tipo ideal de burocracia moderna es considerado un sistema eficaz de

organización, que busca eficiencia en la realización de sus objetivos, siempre y cuando ponga en práctica estos principios de forma adecuada.

Ahora bien como se encuentra señalado previamente, este modelo de burocracia responde a un “tipo ideal,” que es un referente para acercarnos a un modelo de burocracia moderna, que debe implementar en la administración del Estado.

Uno de los graves problemas que en lo particular observo de la burocracia, referente al burócrata, entendido como el funcionario que opera el modelo, tiene que ver con su comportamiento, el cual es reflejado por medio de una actitud obediente que incondicionalmente lo obliga a dejar de lado su responsabilidad y consecuencia de sus actos a los superiores.

No obstante es conocido en palabras de Weber que *“el burócrata no ha de hacer política, sino administrar ante todo de manera imparcial, sin prejuicios ni intereses partidistas, además no ha de luchar sino más bien elegir correctamente los medios para llevar a la práctica los objetivos trazados”*.

Para Hegel *“el poder gubernativo no es otra cosa que la administración que él desenvuelve con el nombre de burocracia”*<sup>59</sup>. *“La burocracia tiene como suposición primera la autonomía de la sociedad civil en las corporaciones”*<sup>60</sup>

Este apartado confirma la relación tan marcada que existe entre administración y burocracia, corporación y burocracia, el poder del gobierno desarrollado en

---

<sup>59</sup> MARX, Karls. Filosofía del Derecho. Editorial Grijalbo s.a. México DC. 1968 p.48.

<sup>60</sup> *Ibíd.* , p.58.

la administración pública es materializado por la burocracia, visto como un vehículo que permite la realización de las políticas que pone en marcha el gobierno central, para que tenga repercusión desde el centro a la periferia, desde lo nacional a lo local, terminando en lo urbano y rural.

Para este autor *“las corporaciones son el materialismo de la burocracia y la burocracia el espiritualismo de las corporaciones”*.<sup>61</sup> Por lo tanto las corporaciones son las instituciones administrativas, por medio de las cuales se legisla en beneficio o en perjuicio de la sociedad, entendidas como entes autónomos que deben canalizar los proyectos importantes que beneficien a la mayoría de los ciudadanos, entre ellas, la corporación congreso de la república como máximo ente legislativo de la república de Colombia, las asambleas departamentales y los concejos municipales, y las corporaciones autónomas regionales.

Ahora bien la burocracia es el espíritu, de las corporaciones en palabras de Hegel; es decir la esencia de ellas, debido a que están constituidas por todas las representaciones burocráticas de los partidos políticos.

*“Para Hegel la burocracia es la encargada de asegurar el mantenimiento de los fines del Estado y el predominio de los intereses generales, ello lo logra porque sus miembros identifican sus fines e intereses con el Estado.”*<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Ibíd. , p.59.

<sup>62</sup> Ibíd. , p.8.

Entre esos fines encontramos, en nuestro Estado social de derecho: *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.”*<sup>63</sup>

Partiendo de este principio constitucional, la burocracia “como vehículo del Estado por excelencia” tiene como función en palabras de Hegel la concentración, unificación y resolución de los conflictos latentes y manifiestos de la sociedad, por medio de las corporaciones consideradas como los entes que desarrollan algunos de los mecanismos de administración del Estado, en este caso dichas corporaciones tienen como función legislar en beneficio del bien general; entendido en palabras de “Schmitt como una construcción política de los ciudadanos”.

Sus competencias en algunos casos son generales y en otras específicas, van desde la protección del medio ambiente, la administración del Estado, la seguridad, la salud, la educación, los servicios públicos entre otros.

*“En contraposición de Hegel abordaremos la visión de Marx, que plantea que la burocracia lejos de introducir o asegurar el interés general, introduce su interés particular en la esfera misma del Estado, debido a que sólo formalmente se identifica con los fines de este, pues en realidad entra en el*

---

<sup>63</sup>Artículo 1 constitución política de Colombia. 1991.

*campo de batalla de los intereses particulares, poniéndose al servicio de unos pocos*".<sup>64</sup>

Después de analizar las dos conceptualizaciones encuentro que la visión marxista es la que más se adecua a nuestra realidad, porque todo está atravesado por un determinismo económico, sustentado por el lugar que ocupe en los medios de producción, que es reproducido por un sistema capitalista que sólo persigue el lucro, en detrimento del bienestar general, legitimado en palabras de Marx por el estado, además entendido como una creación de la burguesía por lo tanto está al servicio de la clase dominante que se benefician de él, sin importar que ese disfrute despiadado represente disminución de la satisfacción de las necesidades básicas de los menos favorecidos, afectando la calidad de vida de los demás.

Esta es la realidad de muchas sociedades del tercer mundo y de la cual nosotros no somos la excepción, se caracterizan por carecer de democracias sólidas, en las cuales la participación es mínima, como consecuencia del sistema político y principalmente de la elite política; considerada en palabras de mosca gaetano: *"Como una minoría organizada que gobierna sobre una mayoría desorganizada"*, que la maneja a su antojo y en consecuencia es la responsable de las precarias condiciones de vida de esa mayoría carente de conciencia política, fruto de las pésimas condiciones educativas, de los medios

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 8.



*de comunicación y materializado por las condiciones de vida las cuales les tocó vivir.*<sup>65</sup>

Para Marx la burocracia trata de resolver la oposición entre lo general y lo particular, es decir busca el justo medio, que en palabras de Aristóteles era “la felicidad” entendida como un ideal o el referente sobre el cual estarán dirigidas nuestras acciones en cada momento.

En ese orden de ideas, la burocracia debería buscar ese consenso, el mecanismo que haga posible la buena administración del Estado, para pasar del dicho al hecho, del ideal a la realidad, donde los individuos sean los verdaderos beneficiados.

La burocracia como modelo de administración público y privado se esperaba que tuviera su máximo desarrollo en las democracias y alcanzara sus mayores resultados de eficiencias en los Estados de derechos, sus objetivos estaban enfocados en darle continuidad y coherencia a las políticas públicas, además su ideal o deber ser, era el ejercicio neutral, objetivo y democrático de los poderes públicos.

En este sentido es considerada como un actor clave en el cumplimiento de los acuerdos políticos, como su fin último. Siendo el garante del cumplimiento de los compromisos entre facciones políticas. Uno de los problemas de América Latina en este tema es principalmente, que existen Estados grandes

---

<sup>65</sup> *Ibíd.* , p. 8.

pero débiles, debido a una limitada consolidación de una burocracia profesional estable, para no depender del vaivén de los movimientos electorales.

La carencia de esta burocracia profesional en el sistema de administración público y privado, ha hecho que sea percibido por algunos sectores de la sociedad como una organización especializada en la búsqueda de “empleo recursos” en manos del partido que posee el poder del gobierno, así las cosas, se harían propicias para que las personas vaticinen que esta debilidad de la burocracia profesional en nuestra región es una de las múltiples causas del poco desarrollo de nuestra países.

En este orden de ideas, el problema recurrente de la burocracia es que a pesar de tener y llevar el peso institucional característicos de los Estados democráticos, seguirá subordinada al gobierno de turno, tanto central, departamental y municipal. Terminando en convertirse en un arma de los tres poderes del Estado, sujeta a su control y responsabilidad que le maximiza el poder y le garantiza la reproducción en el tiempo.

Alrededor de este tema fruto de un trabajo riguroso, del CLAD sobre reforma del Estado y la administración pública, han clasificado tres clases de burocracias, entre ellas: las administrativas clásicas, de clientela, paralela y la meritocracia, *“La primera se caracteriza por la baja capacidad de sus funcionarios y una alta autonomía, éstos realizan sus funciones en instituciones administrativas del Estado como ministerios y departamentos administrativos, en este tipo de burocracia el mérito está subordinado a criterios políticos, por lo tanto son funcionarios poco competentes y su estabilidad termina siendo*

*muy relativa*<sup>66</sup> . “Sin embargo en la burocracia de clientela a diferencia de la clásica existe baja autonomía y capacidad, los funcionarios ingresan a los cargos temporalmente por filiación política y de partido, los puestos en gobierno están determinados por el poder electoral representados en votos o apoyos políticos que muestren.”<sup>67</sup>

*La burocracia paralela está constituida por grupos de técnicos, es decir tecnócratas, especialistas en proyectos, éstos al igual que el anterior poseen baja autonomía, pero alta capacidad, el acceso a diferencia de los anteriores, es por meritos, principalmente por contratos de precaria responsabilidad laboral, son flexibles como los de prestación de servicios, de obra, y labor contratada entre otros*<sup>68</sup> .

Para finalizar:

*La burocracia meritocracia se caracteriza por la combinación que no poseen las anteriormente descritas clases de burocracia, en esta el funcionario goza de una alta autonomía y capacidad, el ingreso como su nombre lo indica depende del mérito de acuerdo a su alto nivel de profesionalización y desempeño, habilitándolo para la incorporación a carreras profesionales en el gobierno, gozando de buena remuneración, reconocimiento y estabilidad, fruto de su calidad profesional reflejada en su trabajo.*<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> ECHEVARRIA, Koldo. Analizando la Burocracia una mirada desde el BID. X Congreso Internacional del CLAD, sobre reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile. 18-21 octubre. 2005. p. 8.

<sup>67</sup> *Ibíd.* , p.9.

<sup>68</sup> *Ibíd.* , p.9.

<sup>69</sup> *Ibíd.* , p.10.

## CAPITULO TRES

### LA BUROCRACIA EN COLOMBIA

La palabra burocracia en Colombia ha sido usada de manera despectiva, por eso su concepto en muchas ocasiones está cargado de un significado negativo y positivo. como consecuencia ha venido siendo utilizado por las personas cuando relacionan la autoridad, el control y las jerarquías de las empresas, además es usada por muchos sectores y estratos socio económicos de forma peyorativa, teniendo como justificación su conocimiento y experiencia sobre el anterior, este fenómeno es relacionado directamente con el Estado siendo visto como un aparato de administración, que muchas personas lo perciben como el lugar acto para desarrollarse profesional y políticamente, además de satisfacer sus intereses económicos.

Sin embargo para otros sectores es percibido de forma contraria. En este caso mostraremos el estudio realizado en algunas empresas colombianas en lo referente a la percepción que tienen los empleados acerca del fenómeno burocrático.

*En Incubar del Caribe, el término burocracia se usa despectivamente para describir organizaciones compuestas por funcionarios muy poco comprometidos, en los que prevalece el interés particular al general, organizaciones lentas en su gestión con demasiadas jerarquización, lo que casi inmoviliza sus gestión, poco o nada dinámicas debido a que los funcionarios logran cargos por su antigüedad, llena de resentimientos inadecuados, ambiente de trabajo, escasa unión de trabajo basado en intereses individuales, poco o muy bajo interés por el logro, no identifican las actividades únicas y de primer orden para cada quien. En general organizaciones muy complejas*

*para lograr objetivos propuestos. Se asimilan con entidades gubernamentales, y se convierte casi en insulto indicar que "parece funcionario público."<sup>70</sup>*

En este caso la burocracia es vista como un sistema de administración nocivo para la sociedad, donde prevalece el interés particular sobre el general; su acceso no tiene como requisito la competencia y la habilidad, por ese motivo existen muchas dificultades para el logro de los objetivos, fruto del poco interés y de la coordinación que existe entre los jefes y los empleados.

*En el Sena por ejemplo se habla de burocracia, pero cuando nos referimos en sentido despectivo de una administración malsana, poco operativa, nada honesta y con una cantidad de vicios politiqueros. Aquella en que el político de turno recomienda a una persona en un cargo y que está seguro que no hace nada pero que puede devengar un salario por el tiempo que permanezca su apoyo político.<sup>71</sup>*

Este es un caso típico que es habitualmente visto en las empresas colombianas, debido a que muchas de ellas son percibidas negativamente, como consecuencia en su designación responde al político de turno, el cual le garantiza su permanencia, como la devolución de un favor hecho en las contiendas electorales.

---

<sup>70</sup> VARGAS MURILLO, Guillermo. Teorías Clásicas de la Organización y el Management. Editorial Eco Ediciones kimper Ltda. Universidad del Valle. primera edición. 2007. p. 262.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 262.

Un trabajador de Procaps, plantea que en dicha organización; *“La burocracia se entiende como el conjunto de políticas, normas y procedimientos que se deben llevar a cabo en cada uno de los procesos con sus debidas autorizaciones de toda la cadena jerárquica.”*<sup>72</sup>

En esta empresa la burocracia es vista como algo institucional, donde todo los procesos están diferenciados para el logro de los objetivos, todo depende de la cadena jerárquica que es la que toma las decisiones, desde el centro para la periferia .

Siguiendo con las empresas estatales encontramos una de las más importantes del país, que no es ajena al sistema burocrático por su condición de pública.

Para un empleado de Ecopetrol la burocracia es vista:

*como un sistema o aparato administrativo en donde están trazados en forma clara y precisa los procedimientos, las funciones y las políticas, de manera que además de aplicar normas hay flexibilidad para poder interpretarla. Además nuestros funcionarios poseen las siguientes características;*

*Están en una jerarquía definida. Tienen competencias fuertemente establecidas.*

---

<sup>72</sup> *Ibíd.* , p.263.

*Se nombran sin tener en cuenta las calificaciones. No tienen función como principal. La remuneración no es según el rango. Ejercen las funciones dentro de la administración .No hay carrera por antigüedad ni por méritos.<sup>73</sup>*

En Ecopetrol existe la diferenciación de funciones, debido a que los procedimientos y las políticas están trazadas de forma clara, pero al igual que muchas otras empresas estatales que se administran burocráticamente, los funcionarios no son tratados como objetos sino como sujetos activos racionales, con capacidades, habilidades y competencia para su puesto; debido a que las decisiones deben ser tomadas técnicamente y no políticamente, por eso existe la flexibilidad de interpretación de una manera lógica que mejor satisfaga los objetivos de la compañía.

*Para un funcionario del sector salud del hospital central de santa Marta, "burocracia se entiende como un conjunto de normas, procedimientos y políticas claramente establecidas para que los trabajadores puedan aplicarlas con exactitud y que cada cual sepa su función específica, que además éstas se puedan interpretar fácilmente. Aunque en la empresa también existe una estructura vertical, no es tan rígida como la organización planteada por Weber, las funciones a veces pueden ser un tanto flexibles en la práctica"<sup>74</sup>*

---

<sup>73</sup> Ibíd. , p.264.

<sup>74</sup> Ibíd. , p. 265.

En esta empresa de salud al igual que Ecopetrol, los procedimientos y las políticas están claramente establecidos, los trabajadores deben aplicarla con exactitud según la ley que las rige, con el compromiso de que sean de fácil interpretación.

*En el banco BCH la burocracia era concebida como una importancia excesiva de los empleados públicos, debido a que directa o indirectamente algunos tenían compromisos con el partido político que nombraba al presidente en la misma. Adicionalmente se asociaba la lentitud en la ejecución de las labores, debido a que erróneamente se piensa que no hay dolientes al interior de la organización y por ello existía poca motivación hacia el logro. También la burocracia se asocia a los diversos peldaños de jerarquización que hay que pasar para hacer que las operaciones diarias se den.*

*En la empresa caracol S.A. se puede notar claramente una administración de tipo burocrático, la cual es considerada por sus propietarios (el grupo empresarial Bavaria), como una forma racional de dominación y de control. Evidentemente en la cúpula hay un presidente que ejerce el poder amparado en la ley y que se orienta por una reglamentación de carácter impersonal; el presidente no es elegido, es nombrado por la junta directiva, lo cual garantiza la legitimidad de sus cargos.*

*Los distintos funcionarios responden por unas competencias y deben estar capacitados para ejercer el cargo que les corresponde; las exigencias en términos de formación y experiencia para ejercer los distintos cargos son cada vez mayores, pero además funciona el padrinazgo y la recomendación. Es difícil en esta empresa que los funcionarios ejerzan una carrera, pues los tabiques que separan a cada una de los rangos en la estructura organización son muy fuertes, lo cual impide la movilidad social. Aunque existe un reglamento que invita a la disciplina, este atributo no es frecuente en los trabajadores de la radio, a pesar de la rigidez y la severidad de dicho reglamento, muchos funcionarios evaden sus obligaciones, la mayoría de las veces en forma impune.<sup>75</sup>*

---

<sup>75</sup> Ibíd. , p. 266-267.



En las organizaciones burocráticas colombianas existen unas frases antológicas, que utilizan los empleados en su lenguaje cotidiano, algunas veces para justificar su incompetencia y en otras para evitar responsabilidad, entre ellas podemos citar las siguientes: de iniciativa, control y autoridad

*Iniciativa destacando la pérdida o ausencia de iniciativa que caracteriza al funcionario burócrata ideal;*

*“No invente, no sea sapo”.*

*“Si funciona así sea mal, no lo arregle”.*

*“No se tome la molestia de pensar, ya todo está inventado”.*

*“No lo he hecho porque no me dijeron”.<sup>76</sup>*

Referente a las frases de control es muy conocida la frase de mayo del 68, “prohibido prohibir” que lleva implícito un alto grado de significado político, por lo que representa para la sociedad los hechos ocurridos en esa época de la historia, otra muy habitual en nuestra vida cotidiana es la que encontramos en las instituciones públicas y privadas que prestan servicios públicos, entre ellos los buzones de sugerencias, estas iniciativas administrativas buscan diagnosticar la percepción que tienen los usuarios cuando reciben un servicio público o privado.

Por último encontramos la frase de autoridad, este tipo de lenguaje lo encontramos en diversas instituciones entre ellas las universidades públicas y

---

<sup>76</sup> Ibíd. , p. 285.

privadas, en las industrias, en las primeras es muy común encontrar frases como “coca cola mata tinto” esta frase se emplea en los nombramientos de docentes, que hace referencia a que tienen más prioridad el que más estudios acredite, es decir doctorado mata maestría entre otros.

*“El que sabe, sabe. El que no es jefe.”*

*“El que manda, manda. Aunque mande mal.”*

*“Donde manda capitán no manda marinero.”*

*“Yo soy la gerente, aunque a algunos no les parezca.”*

*“A rey muerto, rey puesto.”*

*“El jefe siempre tiene la razón.”*

*“Ahí viene el jefe, pilas.”*

*“Solamente recibo órdenes del jefe.”*

*“Todo lo que dice el jefe, es ley.”*

*“El que sabe, sabe. El que no es gerente.”*

*“Yo no tengo la culpa, la decisión es de gerencia”.*

*“Esa orden viene del rector.”*

*“Todo debe pasar por la rectoría”*

*“Gerente mata director”.<sup>77</sup>*

Para finalizar con las frases previamente anotadas, considero que la percepción de la burocracia es muy relativa, además tiene que ver con el lugar donde se esté y el conocimiento de sus dinámica entre otros factores. En todas las organizaciones públicas o privadas en las que se relacionan

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* , p. 286.

individuos de diferentes sectores sociales, los conceptos peyorativos son inherentes a su dinámica debido a la muestra de la construcción laboral.

La burocracia y principalmente el funcionarismo es el culpable de mucho de los males que se le atribuyen, fruto de un sin número de frases populares y en otras ocasiones técnicas, que han hecho carrera dentro de las organizaciones burocráticas, que se han convertido en un lenguaje cotidiano empleado por aquellos en sus dependencias, estas frases negativas generan que a los usuarios se les dilate, demore sus peticiones y en algunos casos niegue dicha atención, un caso puntual es nuestro servicio de salud, donde resulta normal que a los pacientes de régimen subsidiado se les niegue el servicio con frases como “estamos trabajando en el estudio de sus caso”, o algunas como el “comité es en dos meses” y ya sabemos que pasa con el paciente. Terminando con todo este gran número de frases, cabe sumarle una que a la gran mayoría de las personas nos ha ocurrido, en el momento de buscar el asesoramiento de un profesor, gerente o político; “ahora estoy de afán, hable con mi secretaria para que le dé una cita”, nos evaden sin saber si nuestra petición es urgente.

Por lo anteriormente expuesto concluyo que el funcionarismo en la burocracia debe tomar conciencia de lo que hace y lo que dice, no debe seguir actuando como un robot, es decir; una maquina programada, debe atreverse a romper paradigmas, ir mas allá de su puesto para que la burocracia se ratifique “como espíritu del Estado” en palabras de Hegel. De esta manera Minimice sus diversos problemas de percepción que atraviesa en la actualidad.

## CAPITULO CUATRO

### RESULTADOS DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA BUROCRACIA DE LOS ESTUDIANTES ENTREVISTADOS.

Los estudiantes entrevistados de los códigos analizados Referente a la pregunta de la entrevista que planteaba, ¿con que frecuencia los estudiantes del programa de estudios políticos y resolución de conflictos utilizan los servicios de la universidad y cual es su nivel de satisfacción? el estudio arrojó que el 90% los estudiantes manifiestan que usualmente utilizan los servicios de la universidad, principalmente la biblioteca, la cafetería, el servicio médico y las instalaciones deportivas sin embargo el otro 10% manifiesta que por cuestiones laborales y de tiempo no los utiliza, en términos generales los que si lo utilizan se encuentran satisfechos con el servicio de cafetería ,biblioteca y servicio médico, manifiestan que es un buen servicio caracterizado por la competencia , el compromiso y amabilidad de los que los prestan .

Referente a la pregunta que busca describir; ¿cuál es la percepción que tienen los estudiantes de los códigos analizados sobre los funcionarios administrativos de la universidad? partiendo de sus percepciones encontramos que para el 80% es relativa, para el 50% de ese 80% son funcionarios poco competentes, con un alto nivel de improvisación en sus labores, también manifiestan que son funcionarios que reciben un salario alto sin hacer mucho, que en muchas ocasiones están predispuestos en la atención a los usuarios. En contraposición con esta percepción el 30% de los estudiantes consideran

que la atención es buena debido a que perciben compromiso, buen trato, y agilidad de los funcionarios cuando han solicitado un requerimiento.

Sobre la pregunta que pretendía contextualizar ¿qué es o que entienden los estudiantes por burocracia pública? el estudio arrojó por asociación una construcción muy importante, primeramente es percibida como una forma de organización, como un aparato de funcionarios del estado organizados por dependencias jerárquicamente, caracterizado por normas y estatutos en donde existe una marcada división del trabajo, de funciones específicas, que responde a las maquinarias políticas, que su acceso tiene mucho que ver con roscas, que genera corrupción fruto de la politiquería .

En relación a la segunda parte de la pregunta que plantaban ¿ que si los estudiantes consideran que en la universidad existen cargos que responden a cuotas políticas ? las entrevistas arrojaron que el 85% manifiesta que en la universidad existen cargos que responde a cuotas políticas con el argumento de que como institución estatal no puede ser ajena a las correlaciones de fuerzas existentes en la región o en la ciudad, además manifestaban que el cargo del rector responde a cierta influencia del gobernador como presidente del consejo superior.

Sobre la pregunta que buscaba medir, ¿Cuáles son las consecuencias que genera la burocratización en las instituciones públicas? los estudiantes analizados coinciden en que este proceso genera muchas fallas en la administración del estado, como la disminución en la prestación del servicio educativo, genera poca cobertura y exclusión de muchos jóvenes vulnerables

de un derecho, por último afecta la calidad de la educación como consecuencia del mal direccionamiento de recursos para proyectos o actividades importantes, Sobre pregunta que buscaba medir ¿cual es la concepción que los estudiantes tienen de lo público y lo privado? el análisis arrojó que para los estudiantes el primer concepto mencionado tiene que ver con lo que concierne a todos, como las calles los parques es decir el bien común, para otros es un bien mediado por el estado como la democracia la equidad para otros tiene que ver con lo institucional, los servicios públicos como la salud, la educación y la justicia que el estado debe garantizar el acceso a todos, es un bien sin restricción en donde podemos acceder todos los ciudadanos .

Sin embargo lo privado lo relacionan directamente con lo personal lo íntimo como la familia es decir lo restringido al público, por lo tanto excluye a muchos sectores, además es un ente que persigue el lucro, el capital y regulado por el mercado .

Para los estudiantes analizados y referente a la pregunta que busca medir ¿cuales son las Causas y las consecuencias de la privatización de lo público? el estudio arrojó en primera instancia, que es fruto de la masiva burocratización de las instituciones públicas, ya que este proceso genera fallas en la calidad de los servicios ,para otros es el resultado de la implementación del modelo capitalista en nuestro país por los organismos internacionales que han venido reproduciendo los gobiernos en los últimos años, para otros tiene que ver con la corrupción y la politiquería que termina generando mal el servicio que prestan estas instituciones y en última terminan volviéndose poco rentables.

Referente a Las consecuencias de la privatización de lo público los entrevistados coinciden en que generaría poca cobertura en la educación superior pública ,por otro lado la violación de un derecho fundamental consagrado en la constitución como es la educación superior que beneficia a jóvenes vulnerables de escasos recursos al punto que los alegaba de los grupos armados y bandas de delincuencia común que persiguen ha estos actores .

Referente a la pregunta que planteaba ¿cual debería ser la mejor forma de selección que debería utilizar las instituciones públicas como las universidades para incorporar sus funcionarios?, por unanimidad algunos que entrevistados coinciden que debería ser por meritocracia, en donde prime las competencias, justificadas por una reconocida formación tanto académica como humanística, para otros debería primar la elección popular, como mecanismo democrático.

Por ultimo referente a la pregunta que plantaba ¿que si la estabilidad laboral de los funcionarios públicos determina en algunas ocasiones la prestación y calidad del servicio? el estudio arrojo que es relativo, para una parte de los entrevistados esta condición sirve para deteriorar el servicio a los usuarios ,ya que genera lentitud e ineficiencia de este, fruto de la incompetencia, sin embargo para otros la estabilidad garantiza la reproducción de un buen servicio fruto de la motivación y de las seguridad que genera un nombramiento.

➤ Percepción de los profesores sobre la burocracia de la Universidad del Valle.

Referente a la pregunta que plantaba ¿con que frecuencia los profesores del programa de estudios políticos y resolución de conflictos utilizan los servicios de la universidad y cual es su nivel de satisfacción? Los entrevistados manifiestan que los utilizan constantemente principalmente el servicio de biblioteca y los escenarios deportivos, referente a la satisfacción manifestaron que su nivel es bajo por falta de implementos principalmente libros importantes exclusivos para docentes,

En cuanto a la pregunta que buscaba describir ¿cual es la percepción que tienen sobre los funcionarios administrativos de la universidad? El estudio arrojó en un primer momento, que es un grupo de funcionarios de clase media que se acomodan al cargo, con funciones limitadas fruto de la impersonalidad de las decisiones y de la división de funciones, para otros la percepción es relativa debido a que algunos funcionarios son muy competentes y al contrario en otras ocasiones se tornan ineficientes.

Sobre la pregunta que buscaba contextualizar ¿que es la burocracia? El estudio arrojó por asociación que es un modelo de administración público y privado, caracterizado principalmente por especialización de funciones y las jerarquías, además coinciden en que es una necesidad de los estados modernos que en su continuo uso se deforma y por lo tanto adquiere el concepto peyorativo que todos conocemos .



Referente a la pregunta que planteaba ¿cual es la dependencia de la universidad en donde se perciba un alto grado de burocratización? El estudio arrojó principalmente que se presenta en los altos cargos específicamente en la oficina jurídica.

Concerniente a la pregunta que plantaba ¿que si usted considera que en la universidad existen cargos que responden a cuotas políticas?, los profesores entrevistados manifestaron que es probable, debido a su condición de institución estatal pública por lo tanto no puede ser ajena a estas dinámicas.

En Relación a la pregunta que plantaba ¿cuales son las consecuencias de la burocratización en las instituciones públicas? El estudio arrojó que provoca corrupción fruto de la politiquería en las instituciones públicas, además disminuye la calidad y la cobertura de la educación.

Referente a la pregunta que analizaba ¿que si en alguna ocasión la burocracia de la universidad lo ha beneficiado o perjudicado? Los entrevistados manifestaron que en alguna ocasión los perjudico lo afecto en su condición de estudiante producto de sus excesivos tramites que terminan convirtiéndose en limites para el acceso a los servicios .

Sobre la pregunta que analiza la conceptualización que tienen los entrevistados sobre, ¿que es lo público y lo privado? Manifiestan que el primero concepto hace relación a los bienes que todos los ciudadanos tenemos acceso, también se refiere a los derechos públicos que tiene que garantizar el estado a sus ciudadanos, sin embargo lo privado se refiere a la propiedad privada, lo particular ente que coarta la discusión de las personas al punto de excluir

ideas con el agravante de buscar el lucro para un grupo muy reducido que se ha apropiado de algo Colectivo.

Referente a pregunta que se refiere ha; ¿cuales son las causas y las consecuencias de la privatización de las instituciones públicas? Las entrevistas arrojaron que una de las orígenes tiene que ver con el clientelismo, entendido como una modalidad política que genera la ocupación de cargos por personas poco competentes, además plantean que existen dos causas trascendentales, la primera es la consecuencia de la implementación de un nuevo modelo económico neo liberal que reconoce al individuo y al mercado por encima del colectivo y del control .

La otra consecuencia tiene que ver con la caída de muro de Berlín que trajo como efecto el derrumbe de las ideologías y el fortalecimiento de una específica, que es el consumo y el capital.

Concerniente ha la que planteaba ¿cuál debería ser la mejor forma para el acceso a los cargos en las universidades públicas? En esta pregunta los entrevistados coincidieron en que debería ser por meritocracia, además plantean que haya mas publicidad de las vacantes para que los estudiantes o personas del común tengan conocimiento de ellas y puedan postularse, ya que esto genera confianza en la selección y crea una buena sensación de transparencia y realizar una buena selección.

Para los profesores entrevistados referente a la pregunta ¿ Sobre si la estabilidad laboral determina el comportamiento y la calidad del servicio que prestan? el estudio arrojó que en algunas ocasiones es utilizada para

desmejorar el servicio fruto de la pertenencia al cargo que lo único que produce es fallas en el servicio.

➤ Percepción de la burocracia por parte de los funcionarios

Sobre la pregunta que buscaba medir ¿con que frecuencia los funcionarios de la universidad utilizan los servicios y su nivel de satisfacción? los entrevistados manifestaron que utilizan constantemente los servicios de la universidad tales como la cafetería el servicio medico y todo lo relacionado con el deporte y la cultura; referente a su nivel de satisfacción se encuentran muy complacidos fruto de sus condición de funcionario oficiales lo cual les genera muchos beneficios fruto de su convención colectiva que acordaron en tiempos atrás .

Referente a la pregunta que plantaba ¿cuál es la percepción que tienen sobre los funcionarios administrativos? manifiestan que son buenos trabajadores, caracterizados por su diligencia y compromiso, además son funcionarios prestos a dar solución a las inquietudes que tengan los usuarios, sin embargo otros manifestaron que existe funcionarios incompetentes que dañan la imagen de los demás, al punto que declararon que hay trabajadores que no merecen laborar en esta gran institución.

Con respecto a la pregunta sobre ¿que es la burocracia? Para los funcionarios entrevistados este concepto hace referencia a empleados que manejan dinero o fondos del gobierno, que en algunas ocasiones los dirigen equivocadamente como consecuencia de las presiones de la politiquería, para el otro es una forma orgánico social del estado con jerarquía.

Relativo a la pregunta sobre ¿cuál es la dependencia de la universidad mas burocratizada? Los entrevistados Manifiestan que las dependencias con más burocratización son: la oficina de jurídica, las facultades, la rectoría, el concejo superior entre otras.

Concerniente a la pregunta sobre si los entrevistados ¿consideran que en la universidad existen cargos que responden a cuotas políticas? unánimemente coincidieron en que es probable que se de pero de una manera mimetizada.

Sobre la pregunta que planteaba ¿Cuál son las consecuencias que produce la burocratización en las instituciones públicas? la entrevista arrojó que por un lado genera el mal direccionamiento de los dineros a dependencias innecesarias y esto genera desmejoramiento de las actividades importantes y esenciales como la investigación y la dotación de laboratorios.

Con respecto a la pregunta que plantea ¿qué si en alguna ocasión la burocracia de la universidad los ha afectado o beneficiado? Los entrevistados manifestaron, que los ha perjudicado cuando en algunas ocasiones fruto de ese modelo, los suministros se retrasan por el cumplimiento de las reglas.

Referente a la pregunta que media la concepción sobre ¿que es lo publico y lo privado? Para los funcionarios entrevistados lo publico hace referencia a lo estatal gubernamental que debe ser transparente diligente, sin embargo lo privado tiene que ver con el interés particular la explotación total de unos bienes por particulares.

Sobre pregunta que plantea ¿cuales son las causas y las consecuencias de la privatización de las instituciones públicas? Los funcionarios manifestaron

que una de sus causas es la falta de compromiso de los funcionarios y la burocratización de las instituciones, ya que esta termina generando mal servicio. Referente a la pregunta que investiga las consecuencias la entrevista arrojó que generaría caos social disminución de la cobertura en la educación pública, tanto como violencia juvenil.

En lo que tiene que ver con la pregunta sobre ¿cuál debería ser la mejor forma de selección para acceder a laborar en las universidades publicas? Los entrevistados manifestaron que debe ser por merito, acompañado de experiencia y competencias además deben aspirar a contratar seres con formación integral tanto humanística como académica.

Referente a la pregunta sobre ¿si la estabilidad determina el comportamiento y la calidad del servicio? Para los funcionarios entrevistados este contrato genera un mejor servicio, produce confianza y motivación en los funcionarios, pero por otro lado es utilizado por muchos funcionarios para desmejorar el servicio, como consecuencia de su pertenencia al cargo .

- Percepción de la burocracia por parte de los funcionarios del sindicato de la Universidad

Sobre la pregunta que buscaba medir ¿con que frecuencia los funcionarios del sindicato utilizan los servicios de la Universidad y cual es su nivel de satisfacción? Los entrevistados manifestaron que habitualmente los utilizan y se encuentran totalmente satisfechos con ellos.

Sobre la pregunta que planteaba ¿ cuál es la percepción que tienen de los funcionarios administrativos de la universidad ? manifiestan que son buenos

funcionarios comparados con otros de otras instituciones públicas además plantean que son muy eficientes por su nivel de competencia que poseen.

Concerniente la pregunta sobre ¿qué es la burocracia? el estudio muestra que para alguno de ellos se refiere a la creación de puestos por medios políticos, por amiguismos, hace referencia a nomina paralela; para el otro es un modelo de administración necesario para el funcionamiento de los estados modernos,

Referente a la pregunta sobre ¿Cuál es la dependencia de la universidad con un alto nivel de burocratización? Los sindicalistas manifestaron que una de ellas es la oficina jurídica y la rectoría, la primera como consecuencia de su visión positivista y la forma como percibe la administración pública del estado, esta visión es una de las responsables de atrasar los procesos, referente a la rectoría como órgano ejecutivo de la universidad también es percibido como una organización burocratizada fruto de sus dinámicas,

Con respecto a la pregunta sobre si los funcionarios del sindicato ¿consideran que en la universidad existen cargos que responden a cuotas políticas? el estudio arrojo que es probable que ocurra, sin embargo la universidad se ha cuidado mucho de ello, como consecuencia de su condición de pública, pero también manifiestan que en algunas ocasiones ocurre principalmente en los cargos de libre remoción.

Sobre la pregunta que indaga sobre ¿cuales son las causas y las consecuencias que genera la burocracia en las universidades públicas? Los entrevistados expresaron que produce paquidermia bajo nivel de compromiso

de los funcionarios, inoperancia, rechazo de los usuarios, fastidio y apoyo para la privatización.

En lo que respecta a la pregunta ¿sobre si en alguna ocasión la burocracia de la universidad lo ha perjudicado o beneficiado? Manifestaron que la burocracia los ha beneficiado como funcionarios públicos con una convención colectiva muy sólida y garante de muchos derechos adquiridos.

Sobre la pregunta que buscaba analizar la conceptualización sobre ¿Qué es lo público lo privado? sobre estos dos conceptos manifestaron que el primero se refiere a todo aquello que está directamente al servicio de los ciudadanos, como la salud, la educación, la justicia lo que trata de subsidiar derechos fundamentales, lo institucional lo que el estado debe patrocinar, Sin embargo lo privado es percibido como el mercado el capital lo propio de cada individuo, que solo persigue el lucro y la acumulación.

Referente a la pregunta ¿sobre cuáles son las causas y las consecuencias de la privatización de las instituciones públicas? manifestaron que es resultado de varios factores entre ellos la caída del muro de Berlín que generó un mundo bipolar regulado por el mercado y el otro hecho tiene que ver con la corrupción como consecuencia de los malos controles en la administración del estado y la implementación de un nuevo modelo neo liberal apoyado por los organismos internacionales. Sobre las consecuencias de la privatización de las instituciones públicas de educación superior manifestaron que provocaría exclusión de algunos sectores sociales vulnerables del acceso al derecho a la educación superior Pública.

Concerniente a la pregunta sobre ¿cuál debería ser la mejor forma de selección para los funcionarios que aspiren a laborar en las instituciones publicas como la universidad del valle? Los sindicalistas coincidieron en la meritocracia debido a que es una de las mejores alternativas de selección para generar eficiencia en la administración del estado.

En lo que tiene que ver con la pregunta sobre ¿si la estabilidad laboral de los funcionarios determina la calidad del servicio? Los entrevistados manifestaron que es relativo, por un lado manifiestan que es lamentable que este logro sirva para que algunos funcionarios inescrupulosos lo utilicen para desmejorar el servicio, sin embargo para otros es una condición para que cada día traten de satisfacer mas a los usuarios .



## CONCLUSIONES

Después de este análisis de percepción, sobre la burocracia de la universidad del valle, que involucro a diferentes actores que conforman la comunidad universitaria ,entre ellos :estudiantes profesores y funcionarios, me siento muy complacido por los resultados obtenidos en la investigación, al punto que puedo decir que los objetivos trazados se lograron, porque tuve la posibilidad de indagar sobre un problema tan álgido en las instituciones publicas, sobre el cual muchas actores prefieren mantener reservas , bien sea por miedo o por no comprometerse .

El estudio me permitió conocer percepciones de funcionarios oficiales sobre como perciben la universidad, cual es la relación entre ellos, además conocer el nivel de injerencia de la política regional y local en la universidad, el ambiente laboral y, las disputas internas entre otras cosas.

Además tuve la oportunidad de conocer la percepción de los directivos del sindicato lo cual me enriqueció mucho debido a que es un actor importantísimo en el funcionamiento de la universidad, por sus diversos campos en donde tiene injerencia , al mismo tiempo conocí sobre la historia del sindicato, sus afiliados sobre sus logros, funciones y conquistas; entre ellas es importante resaltar su convención colectiva ,entendida como unos acuerdos extralegales que es el garante de sus derechos adquiridos con anterioridad .

Posteriormente en mi estudio conocí también, la percepción de algunos profesores del programa de estudios políticos conocedores del tema de la burocracia, los cuales me brindaron sus miradas y percepciones sobre ese

tema tan controvertido, este ejercicio académico nos permitió contrastar la teoría con la realidad conocer su articulación y su relación con la política regional y local.

Por último en este orden de ideas pasamos a comentar sobre la percepción más elemental debido a la cantidad de la muestra, es ella la percepción de los estudiantes, este ejercicio me permitió conocer las diferentes percepciones de los estudiantes del programa de estudios políticos y resolución de conflictos sobre, el tema de análisis, además se presto para evaluar el conocimiento sobre la burocracia, que han construido en el transcurso de su carrera como estudiantes de política, reconociendo que este tema o problema es una preocupación de los estudiosos del poder del Estado y de la forma como debe estar organizado.

sumado a lo anterior ,este estudio me permitió indagar sobre el conocimiento que tienen los estudiantes entrevistados alrededor de lo público y lo privado, tanto como las causas a su modo de ver de la privatización de lo público ,este estudio es una pequeña aproximación analítica de un problema macro que debe estar en primer plano en los proyectos de investigación de estudiosos de los problemas y dinámicas del Estado y de la administración pública .

Después de estas descripciones expuestas concluiría que la percepción que tienen los estudiantes profesores funcionarios y sindicalistas sobre la burocracia de la universidad es relativa y depende mucho del nivel de cultura política y del conocimiento organizacional que tengan los actores de las institucionales públicas , debido a que la percepción de una persona está

condicionada por el lugar o la posición donde se encuentre y hable ,tanto como la forma como lea la realidad.

En este orden de ideas el estudio arrojo que para los estudiantes analizados la percepción de la burocracia es negativa por muchos inconvenientes que ellos han percibido en el servicio que prestan los funcionarios, entre sus fallas es importante subrayar, la incompetencia de muchos empleados, su poco nivel de compromiso con su función, como consecuencia de su estabilidad laboral que según el estudio es utilizada para que dichos burócratas desmejoren el servicio que deben prestar de una manera eficiente, además los entrevistados consideran que las selecciones para los cargos están condicionadas, porque en algunas ocasiones responden a clientelas políticas, por ultimo otro punto negativo de la percepción tiene que ver con la prohibición de recursos para cuestiones académicas entre otras cosas,

Cabe anotar que esta percepción es consecuencia de la forma como relacionan a las instituciones, por lo tanto existe una marcada cercanía al uso peyorativo del concepto de burocracia.

Para los profesores entrevistados la percepción es relativa debido a que para ellos existen funcionarios buenos y malos, percibo en sus respuestas que el problema de la burocracia no es si es buena o mala, si no más bien el uso, pero recalcan que es una condición necesaria para el funcionamiento del Estado, reconocen que hay problemas que hay que solucionar como por ejemplo el seguimiento a docentes, a funcionarios a secretarias a directores de programas entre otros.

sin embargo para los funcionarios entrevistados tanto como para los del sindicato la percepción es positiva ;algunos manifiestan que son funcionarios diligentes muy comprometidos con sus funciones , además plantean que existe buena sinergia entre los diversos estamentos, al punto que si hacemos una comparación entre estos funcionarios con los de otra institución publica el nivel de eficiencia de los de la universidad del valle es mejor.

Partiendo de los resultados obtenidos en la investigación sobre la percepción que tienen los Estudiantes del Programa de Estudios Políticos y Resolución de conflictos y debido a que los resultados fueron poco alentadores por no decir negativos, considero como una propuesta necesaria para minimizar esta percepción negativa que tienen los Estudiantes del Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos sobre la burocracia; es que este tema sea repensado y analizado en la comunidad universitaria .

Para lo cual se hace necesario que la Universidad implemente procesos de sensibilización en los funcionarios para que estos, que son pocos no empañen la labor de los demás se busca que esta política de sensibilización, hagan que estos colaboradores tomen conciencia y mejoren cada día en sus labores, y que no se olviden que el eslogan de la universidad ,*la mejor para los mejores* ,también los incluye y por lo tanto, deben comprometerse para ser los mejores funcionarios y de esa forma, honrar a esta gran institución de educación superior.

Otro punto importante que quiero resaltar en la conclusión, como resultado de la marcada coincidencia, en la que muchos de los entrevistados apuntaron

está dirigida a la oficina jurídica, ya que esta dependencia, tiene una visión positivista de la comunidad universitaria, por lo tanto no logra dilucidar lo que para esta comunidad, significa una papa bomba y un capucho, Además, se resiste a entender que las revueltas, hacen parte de la idiosincrasia de las Universidades Publicas y de las cuales la nuestra no puede ser ajena.

Otra conclusión que me parece importante, tiene que ver con el tema de la estabilidad laboral de los funcionarios nombrados, ya que el estudio arrojo que esta condición privilegiada para algunos, se presta para que una gran mayoría de empleados no cumplan con sus funciones a cabalidad, generando mal servicio, debido a la pertenencia al cargo y a otros males endémicos de la burocracia.

Por ultimo, considero necesario la constitución de un comité de seguimiento a los funcionarios de la Universidad, conformado en su mayoría por estudiantes, ya que ellos son los usuarios y las principales víctimas del mal servicio prestado, además son ellos los que conocen y perciben las irregularidades, y en consecuencias los que pueden hacerle frente a los problemas expuestos .

## RECOMENDACIONES

Recomiendo para próximos estudios, sobre este tema, primero que se tenga en cuenta en la metodología otros métodos para recolectar la información como son el grupo focal o encuestas entre otros.

Otra recomendación que me parece oportuna, es que la muestra se haga en toda la universidad para poder contrastar las diferentes percepciones de los estudiantes de las diversas carreras y sedes; ya que este compilado generaría un buen diagnóstico de un problema, que si no se interviene a tiempo atenta contra el funcionamiento de la universidad pública .

Recomiendo para próximos estudios que se logre entrevistar a funcionarios claves de la universidad como a los vicerrectores o a funcionarios de alto nivel de la universidad como a Edgar Varela, Luis Carlos Castillo, Alonso Moreno entre otros, ya que estos personajes, poseen un conocimiento amplio del tema y por lo tanto, se podría contrastar a profundidad, la teoría con la realidad y generar unos importantes aportes sobre este tema tan álgido, en nuestra sociedad e igualmente contribuir a un mejor desempeño de la administración pública.

Recomiendo a aquellas personas que aspiren a realizar estudios sobre este tema, tengan paciencia en la recolección de la información, debido a que sobre el problema de la burocracia muchas personas se abstienen de opinar, porque es un concepto cargado socialmente.

## BIBLIOGRAFIA

1. ALBI, Emilio. Lo Público y lo Privado un Acuerdo Necesario. España: Editorial Ariel. 2000
2. *ARIAS SILVA*, Juan de Dios. Problemas del Aprendizaje. México: Editorial Euro. 1997.
3. BOBBIO, Norberto. Estado Gobierno y Sociedad. Editorial Plaza y Janez. Primera Edición. 2001
4. BOTERO MONTOYA, Luis Horacio. Teoría de Públicos en la Perspectiva de la Comunicación. Editorial Sello. Universidad de Medellín. *Año 2000*.
5. BLAS MÁRQUEZ, Ricardo. Teorías Clásicas de la Burocracia Capitalista. Editorial Mime. 1989
6. CABEZAS RHER, Enrique. Fenómenos Burocráticos en Grandes Empresas Caleñas. cali1997.
7. Constitución Política de Colombia del 1991. Artículo 1
8. González, J María. Máquina Burocrática. Madrid: Editorial Visor Dis S.A. tomas bretón. 1989.
9. GUY, Peter. La Cultura Política y la Burocracia: Editorial Fondo De Cultura De México. 1642.
10. HEADY, Ferrel. Administración Pública una Perspectiva Comparada. México: Editorial fondo de cultura económica. 2000.

11. KOLDO, Echevarría. Analizando la Burocracia una Mirada desde el BID X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile: 18-21 octubre 2005.
12. MARX, Karl. Filosofía del Derecho. México DC: Editorial Grijalbo s.a. 1968.
13. MICHEL, Robert. Partidos Políticos. Buenos Aires: Editorial Amarró. 1983.
14. OZLAK, Oscar. La Teoría de la Burocracia. Barcelona: Editorial Paidós 1984.
15. PARKINSON, L. SILL, David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Vol. (2) Ediciones Aguilar 1974
16. RESTREPO A, Roberto. Entre Tramas y Urdimbres, Lo Público y lo Privado en la Antigua América revista políticas #3. Cali: Universidad del Valle Instituto de Altos Estudios Jurídicos y Relaciones Internacionales. Octubre 1995.
17. STANLEY, Coreen. M WARD, Lawrence. T ENNS, James. Sensación y Percepción. Editorial México McGraw Hill Quinta Edición. 2001
18. SENNETT, Richard. El Declive del Hombre Público. Primera Edición. Editorial Provenza. 1978.
19. SMITH, Adam. La Riqueza de las Naciones. Madrid: Editorial Alianza sá. 1996-2001.



20. VARELA BARRIOS, Edgar. Lo Público y Lo Privado Identidades y Diferencias. Editorial Universidad del Valle. Primera Edición 1996.
21. VARELA BARRIOS, Edgar. Burocratización y Modos de Gestión en los Servicios Públicos. Bogotá: Editorial Eco Ediciones. Primera Edición 2008.
22. VARELA BARRIOS, Edgar. La Mercantilización de lo Público Ensayos sobre Gestión y Políticas Públicas. Primera Edición Editorial Universidad del Valle. Facultad de Administración. Mayo 2005.
23. VARGAS MURILLO, Guillermo. Teorías Clásicas de la Organización y el Management. Editorial Eco Ediciones kimper Ltda. Universidad del Valle. Primera Edición. 2007.
24. VEJAR, Helena. El Ámbito de lo Íntimo, Privacidad Individualismo y Modernidad. Madrid: Editorial Alianza s, a. 1998.

## ANEXOS

*Preguntas para la entrevista sobre el análisis de percepción sobre la burocracia de la Universidad del Valle.*

Entrevistador: Orlando Grueso C Código 0625577

Programa: Estudios Políticos y Resolución de conflictos

Trabajo: tesis de grado

- 1) ¿Con que frecuencia usted utiliza los servicios de la universidad y cual es su nivel de satisfacción?
- 2) ¿Cual es su percepción de los funcionarios administrativos de la universidad?
- 3) ¿Para usted que es la burocracia?
- 4) ¿conoce alguna dependencia dentro de la universidad, en la que se perciba un alto grado de burocratización?
- 5) ¿Usted considera que en la universidad, existen cargos que responden al sistema político?
- 6) ¿Para usted que consecuencias genera la burocracia, en instituciones públicas como la universidad del valle?
- 7) ¿En que le beneficia o perjudica la burocracia dentro de la universidad?
- 8) ¿Para usted que es lo público y lo privado?

- 10) ¿Para usted cuales son algunas de las causas de la privatización de lo publico y que consecuencias genera en la vida de los personas?
- 11) ¿Para usted cual debería ser la mejor forma; en la que deberían acceder los funcionarios a los cargos públicos dentro de la universidad?
- 12) ¿Cree usted que la estabilidad laboral de los burócratas determina en algunas ocasiones el comportamiento y la calidad del servicio en la educación?