



SOCIEDAD  
& ECONOMÍA

N° 48

Ene - abr 2023

Créditos fotografía: <https://http://bit.ly/3KLY8J2>

## Reseña sobre el libro “Intimidación burocrática. Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano”

**Wilson H. Ladino-Orjuela<sup>1</sup>**

ESAP, Cartagena de Indias, Colombia

✉ [wisladi@esap.edu.co](mailto:wisladi@esap.edu.co)

🆔 <https://orcid.org/0000-0002-4375-3841>

Recibido: 17-09-2022

Aceptado: 15-11-2022

Publicado: 05-05-2023

---

<sup>1</sup> Doctor en Gobierno y administración pública.

**Martínez, S. P. y García, F. A. (2021). *Intimidación burocrática. Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano*. Universidad del Valle.**

Los profesores Martínez Basallo y García Jerez adelantaron una investigación con una perspectiva antropológica sobre la administración pública en la ciudad de Cali. Se concentraron en explorar y conocer sobre el funcionariado en una institución del nivel central reconocida como “Secretaría” y en un instituto descentralizado (de carácter público privado) denominado “La Entidad”. Ambas dependencias de la Alcaldía de Santiago de Cali.

En el libro, que consta de cinco capítulos y una discusión final, muestran la legislación nacional que autorizó la “flexibilización” en la vinculación de los empleados de las entidades públicas y las condiciones de los funcionarios que laboran en ambas dependencias. También describen cómo se encontraron con la existencia de relaciones sutiles o evidentes de estos funcionarios y, en particular, los contratistas de prestación de servicios temporales con “jefes políticos”, quienes eran los responsables de su vinculación a ambas dependencias.

Como se puede leer en el primer capítulo, varios de los entrevistados no habían trabajado previamente en entidades públicas o no habían asistido a instituciones de formación para prepararse en el ejercicio de las funciones públicas. En todo caso, su vinculación de varios años con los políticos locales (diputados, concejales, senadores, representantes a la Cámara) y el apoyo que les prestaron en la consecución de votos para su elección popular fueron definitivos para que llegaran a las mencionadas entidades públicas.

En el segundo capítulo del libro “¿Un Estado precarizador? Condiciones de trabajo de los contratistas vinculados a la Secretaría”, los autores identifican el proceso paulatino que se produjo con la expedición de la legislación sobre “flexibilidad y precarización laboral”, aprobada en Colombia desde los años 90. Las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002 permitieron la vinculación de personal temporal en todas las entidades del Estado colombiano, en todos los niveles y en los diferentes poderes públicos. La magnitud del proceso señala que los contratistas (empleados temporales), en la Secretaría, llegaban a representar el 95% del total de personas laborando de forma cotidiana, al momento del estudio.

A su vez, esta vinculación temporal predominante condujo a la disminución en la calidad de los servicios que se prestaban a los ciudadanos y a otras dependencias que demandaban la atención de la Secretaría. Así, el Estado se vuelve un actor que además de hacer más “precarias” las condiciones de trabajo de los empleados, produce un efecto negativo en el funcionamiento de las instituciones.

Los autores adelantan una presentación sucinta de la “precarización laboral” propiciada por las leyes expedidas por el Congreso colombiano, con la iniciativa de los gobiernos nacionales. Dicha legislación fue promovida por los organismos multilaterales que la señalaban como una medida adecuada para reducir los déficits fiscales.



**Este trabajo está bajo la licencia Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional**

### ¿Cómo citar este artículo?

Ladino-Orjuela, W. H. (2023). Reseña sobre el libro “Intimidación burocrática. Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano”. *Sociedad y economía*, (48), e20112481. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i48.12481>

Se recuerda en el documento el Programa de Renovación de la Administración Pública, PRAP, vigente entre 2002 y 2010, en el siglo XXI, mediante el cual, con los “principios de austeridad, eficiencia y eficacia, gestión por resultados y flexibilidad administrativa” (p. 85), se implementaron acciones de reducción de las nóminas de personal en las entidades del orden nacional y territorial. Así se avanzó en el “rediseño de 464 entidades estatales y un ahorro equivalente al 5.4% del PIB” (p. 85).

En el texto, los autores recuerdan que en las entidades estatales y en las empresas privadas se generalizaron los “contratos de prestación de servicios”, a pesar de las restricciones que se establecían para las entidades públicas. En el sentido de seguir desarrollando las tareas misionales con los funcionarios de carrera.

Varios de los entrevistados de la Secretaría se refieren a la condición de “inseguridad” e “inestabilidad” personal que viven por la contratación temporal. Así como su exclusión de los programas de bienestar del talento humano, las capacitaciones y garantías de descanso y de seguridad social, por la naturaleza de su vinculación de prestación de servicios. Uno de los entrevistados dice:

Sí, uno es consciente de que no tiene vacaciones, de que no tiene derechos a la prima, de muchas cosas, pero también es consciente de otros beneficios que tienen los contratos de prestación de servicios, que son un poco como la libertad, el poder tener más campo de acción, el poder trabajar en cosas distintas (p. 89).

Los fragmentos de otras entrevistas dejan ver que, en general, los contratistas de prestación de servicios pueden estar durante un corto tiempo en una entidad y más adelante en otra, dependiendo de las relaciones que los “patrones” o jefes políticos determinen con el paso del tiempo.

En el capítulo 3, “El que tiene padrino, se bautiza: clientelismo y empleo público”, los autores presentan cifras sobre el desempleo en los últimos años (2016-2019) y sobre el crecimiento de este fenómeno en la ciudad de Santiago de

Cali.

También dedican un apartado de la exposición a guiar a los lectores en ¿cómo entender el clientelismo? Citando a diversos autores que han profundizado en el “patronazgo” y en el “clientelismo” desde finales del siglo XX. Los profesores Martínez y García sintetizan las aproximaciones de Zukerman, Cazorla, González, Aguirre, Leal y Dávila, Corzo, Auyero, Schröter, Carcar, Vonmaro y Quirós, mediante los cuales se pueden ver aspectos especiales de la relación entre el “patrón” y el “cliente” o beneficiario de la relación clientelar.

En el apartado “Clientelismo y Empleo público en Colombia”, de este mismo capítulo, advierten que esta aproximación teórica tiene en Colombia ya más de cuatro decenios (desde los años 70) entre los investigadores sociales. En la relación de autores, se retoman los más sobresalientes que han indagado sobre “empleo público”, entre los que se pueden encontrar Dávila, Leal, Agudelo Ramírez, Ocampo, Ciro, Gutiérrez, Barón, Barrios, Santos, González, Díaz, Flórez, Martínez, Revelo, García, Vergara, Delgado, Vargas, Sánchez. Tras presentar aspectos de sus aproximaciones, precisiones y corroboraciones, deciden estudiar el fenómeno en la ciudad de Santiago de Cali.

En la sección de este capítulo titulada “El Alcalde sin Concejo no puede funcionar”, los autores van presentando, con fragmentos de las entrevistas a los contratistas de prestación de servicios, las relaciones que se dan entre ellos y los “patrones” políticos, entre los que se cuentan los integrantes del Concejo de la ciudad de Santiago de Cali. En la sección “Todo va amarrado a la política”, los entrevistados permiten conocer las estrechas relaciones que se dan entre ellos y los coadministradores de la ciudad. Uno de los fragmentos señala que la obtención del contrato:

(...) es una mezcla de todo, una mezcla de meritocracia, pero también de amistad, es decir, si no reúnes los requisitos y no tienes el amigo que pone tu hoja de vida sobre el escritorio, nunca llegas, entonces digamos que coincidieron esas dos variables (p. 139).

En las secciones “Técnicos vs políticos” y “Yo tengo un solo político”, se reiteran las relaciones y detalles en la selección y nuevos aspectos propios de la relación “clientelar” entre contratistas y “patrones”.

En el capítulo cuarto, “Ser burócrata: el sentido del trabajo para los empleados públicos”, a partir de varios relatos propios de la literatura y de estudiosos de la cultura del funcionario público, se describen algunos rasgos propios de la personalidad de las personas que se desempeñan en los cargos de las instituciones públicas. En las novelas de Herman Melville y José Saramago, “Bartleby, el escribiente” y “Todos los nombres”, se pueden encontrar estudios psicológicos de los funcionarios públicos que recuerdan los planteados por Kafka, Orwell, Dostoyevsky y otras obras de la literatura universal. Los profesores Martínez y García discuten sobre la “representación estereotipada” que se pudo convertir en modelo de lectura de la personalidad de los funcionarios públicos.

También estudiosos de las ciencias sociales, en particular de la sociología, como Weber (2014), Merton (2010), Mills (1977), hicieron estudios detallados sobre la personalidad y el “ethos” del funcionario público y los requerimientos de su psicología para el trabajo diario propio de las oficinas públicas. Para estos estudiosos, el trabajo de los escritores más destacados de la literatura mundial había logrado identificar elementos centrales de la psicología y la mentalidad del funcionario público.

En consecuencia, los investigadores decidieron preguntar directamente a los funcionarios y contratistas de las dos mencionadas entidades sobre su sentido del deber, su autopercepción sobre el trabajo que realizan en las oficinas y sobre el valor de esta dedicación de parte de su vida diaria. Son varias las secciones que resultan en este capítulo de esa aproximación. La primera tiene el título de “Es una oportunidad de generar cosas importantes”, pues los entrevistados encuentran que su labor es importante para la ciudadanía y para la ciudad; los funcionarios son quienes adelantan las acciones para resolver problemas públicos que son atendidos por las entidades de la ciu-

dad de Santiago de Cali. Esta sección se complementa con la siguiente que se titula “No lo hago solamente por un sueldo”, y se ilustra con las respuestas dadas por los entrevistados. Por ejemplo, una dice: “Para mí ha sido una experiencia muy grande. Me ha enseñado realmente qué es lo social por el tema de todos los programas que nosotros manejamos aquí” (p. 165).

Algunos entrevistados resaltan la importancia de cumplir con sus deberes, lo que conduce a los autores a titular otra sección con “Tenemos que dar buen ejemplo”, cumpliendo parte del decálogo del funcionario que se encuentra en los manuales vigentes en las entidades públicas colombianas y de la ciudad de Santiago de Cali. Los entrevistados se autorreconocen como miembros de la sociedad con una condición especial, en particular por el trabajo que realizan, “lo veía como alguien honorable” (p. 179).

En la sección que los autores titulan “A modo de conclusión”, señalan la importancia de la autopercepción positiva que un entrevistado pudo dar sobre su labor y sobre su padre, quien fue empleado público en una institución nacional (Policía Nacional de Colombia).

En el capítulo quinto, titulado “La vida cultural de la burocracia de Cali”, realizan una descripción de las condiciones locativas, tanto de la “Secretaría” como de la “Entidad”, pues como suele ocurrir en Colombia, en ambos lugares se puede observar congestión en los espacios (oficinas) o puestos de trabajo, ruido excesivo en algunos momentos, falta de recursos como computadoras, impresoras, papel, tinta, en algunos casos, falta de luz adecuada, dado que no son edificios construidos para las entidades sino lugares adaptados para el desempeño de las labores cotidianas.

Al igual que en los capítulos precedentes, los autores presentan algunos rasgos propios de la “cultura” de los funcionarios y contratistas de las dos entidades: “También en la vida son las amistades” y “Uno se da el lugar”.

Esta investigación detecta aspectos que los ciudadanos a veces observamos en las oficinas públicas cuando debemos acercarnos para

realizar alguna diligencia, pero que no habían sido resaltados y sistematizados adecuadamente por investigadores sociales. Se puede considerar el comienzo de una labor académica importante para desentrañar la autopercepción de las personas que laboran en las entidades públicas del orden nacional, no solo en el poder ejecutivo, sino en el legislativo, judicial, órganos de control, entidades autónomas y nivel descentralizado o subnacional. Debe recordarse que en la actualidad hay más de un millón doscientos mil funcionarios de carrera y, en el informe de la comisión de empalme, se detectaron casi dos millones de contratos de prestación de servicio en las más de seis mil quinientas entidades estatales (Petro, 2022).

El estudio logra avanzar con pruebas empíricas, sin proponérselo, en la tarea de reconocer la "patrimonialización" de la administración pública colombiana, que desde una perspectiva weberiana se viene haciendo de las entidades y de las nóminas oficiales del Estado en Colombia y en América Latina (Ladino, 2022; Programa de Egresados UN Sede Bogotá, 2022; CLAD, 2010; Weber, 2014).

Los estudiosos de la "función pública" entendida como el complejo mundo de las "organizaciones públicas, la gestión pública y el funcionario público" tienen en esta investigación y resultados un punto de referencia académico central.

## Referencias

- CLAD -Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-. (2010). *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Gestion-Publica-Iberoamericana-para-el-siglo-XXI.pdf>
- Gustavo Petro. (2022, 1 de agosto). *Informe final empalme presidencial* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Kv9WBn3F8J8>
- Ladino, W. (2022). *Administración patrimonial: una aproximación a la debacle del estado moderno colombiano* (inédito).
- Martínez, S. P. y García, F. A. (2021). *Intimidación burocrática. Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano*. Universidad del Valle.
- Merton, R. (2010). *Teoría y Estructuras sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Mills, C. W. (1977). *La imaginación sociológica*. Fondo de Cultura Económica.
- Programa de Egresados UN Sede Bogotá. (2022, 30 de julio). *DiálogoEUNAL: Administración burocrática patrimonial en Colombia* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=HKOWKjFXBAU>
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.