

# Algunas reflexiones sobre democracia y burocracia y sus incidencias en el caso colombiano\*

Some Reflections on Democracy and Bureaucracy and their Impact on the Colombian Case

---

Diana Carolina Barreto Cardoso\*\*

Fecha de recepción: 5 de mayo del 2020  
Fecha de aprobación: 25 de mayo del 2020

## RESUMEN

El propósito de este artículo es abordar una reflexión sobre la democracia en el caso colombiano y citar algunos ejemplos de democracias en la historia. Se quiere analizar cómo el excesivo despliegue de la burocracia afecta el sistema democrático colombiano. Al final, se concluye con una breve reflexión sobre el sistema actual de votación. Se busca resolver esta pregunta: ¿pueden afectar la democracia colombiana el excesivo despliegue de burocracia y el sistema actual de votación? Se formula la hipótesis de que el sistema democrático actual permite la participación ciudadana, pero hace falta que esta sea mayor en las decisiones del país, pues la excesiva burocracia dilata las decisiones y recursos del Estado afectando la efectividad de la democracia. La metodología de investigación es cualitativa. Se desarrolló un proceso de análisis e investigación de las circunstancias históricas y de la evolución de conceptos obtenidos de diferentes textos y autores. El método de

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación de la Universidad Católica de Colombia “Retos y resiliencia en el derecho del siglo xxi”, línea de investigación Derecho Constitucional y Políticas Públicas del Grupo Derecho Público y TIC.

Citar como: Barreto Cardoso, D. C. (2020). Algunas reflexiones sobre democracia y burocracia y sus incidencias en el caso colombiano. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 15(2), 209-230. doi: <https://doi.org/10.15332/19090528/6248>

\*\* Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia; magíster en Ciencias Políticas de la Università degli Studi di Salerno (Italia); docente de la Facultad de Derecho la Universidad Católica de Colombia. Correo: [dccbarreto@ucatolica.edu.co](mailto:dccbarreto@ucatolica.edu.co). ORCID: 0000-0002-5092-7192

investigación es principalmente fenomenológico, toda vez que busca interpretar, comprender y describir conceptos como los de democracia y burocracia. También utiliza un método etnográfico, como es el de la consulta de documentos, con el fin de formular un correcto estado el arte que sea descriptivo.

**Palabras claves:** Colombia, democracia, burocracia, participación, voto, constitución.

## ABSTRACT

The aim of this article is to address a reflection on democracy with respect to the Colombian case and to bring forth some historical examples of democracies. We want to analyze how the excessive deployment of bureaucracy affects the Colombian democratic system. The article concludes with a brief reflection on the current voting system, seeking to solve the following question: can the excessive deployment of bureaucracy and the current voting system affect Colombian democracy? It is hypothesized that the current democratic system allows citizen participation, but needs to have a greater influence in the decisions of the country, since excessive bureaucracy delays the decisions and resources of the State, affecting the effectiveness of democracy. The research methodology of the article is qualitative, as it deploys a process of analysis and research of historical circumstances and the evolution of concepts obtained from different texts and authors. The research method is mainly phenomenological, since it seeks to interpret, understand, and describe concepts such as those of democracy and bureaucracy. The article also uses an ethnographic method, document consultation, in order to formulate a correct and descriptive state of the art.

**Keywords:** Colombia, democracy, bureaucracy, participation, voting, constitution.

## INTRODUCCIÓN

Colombia es un país organizado en forma de república unitaria. Es descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales; una nación democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto ante todo de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (C. P., 1991, art. 1, Colom.).

Son Ramas del Poder Público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (C. P., 1991, art. 113, Colom.)

Colombia es un país con una historia interesante. Desde sus inicios como república, en sus primeras constituciones establece derechos de igualdad y libertad para los hombres. Se estructura desde entonces un gobierno que debe ser popular y representativo y se establece la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son independientes y buscan evitar la concentración del poder. Para llegar a todo esto, existe un legado histórico heredado de la tradición europea e ideales y principios de la Independencia norteamericana y la Revolución francesa. Nuestros padres de la patria buscaron establecer lo mejor para la futura nación colombiana, aunque se presentaron piedras de tropiezo en el camino, como, por ejemplo, el desorden, el caudillismo, la confusión o el hecho de definir si la futura nación sería centralista o federalista.

## APROXIMACIÓN AL CASO COLOMBIANO

Hoy en día tenemos problemas que no permiten que Colombia lleve a cabo lo establecido en su Constitución para toda la sociedad; llevarlo a la realidad no es tarea fácil. En este capítulo nos centramos en dos problemas particulares: la burocracia y cómo llegan muchos políticos al poder.

Los trámites en entidades públicas son necesarios para los colombianos, pero en ocasiones estos procedimientos se convierten en sí mismos en un eterno dolor de cabeza, al perderse el objeto que inicialmente se busca cumplir con la diligencia. Otra situación adversa para la democracia es la forma en que varios gobernantes acceden al poder, comprometiendo los recursos públicos futuros que deben ser utilizados para garantizar educación, salud y alimentación escolar, entre otras necesidades de la población. Esto termina desprestigiando la imagen de la política y de los entes que forman parte del Estado.

La Constitución actual de Colombia reconoce a la nación como un Estado social de derecho que busca garantizar a sus ciudadanos y a los extranjeros que la habitan unas condiciones jurídicas, económicas y políticas que permitan a los individuos desarrollarse libremente. Resalta en su democracia el derecho al voto para los ciudadanos mayores de edad; sin embargo, es bien sabido que presenta una de las tasas de abstencionismo más altos de la región<sup>1</sup>. Posiblemente los votantes han perdido la credibilidad en las instituciones. Es la participación política lo que fortalece la democracia; sin participación democrática, terminan eligiéndose candidatos que no están suficientemente preparados para gobernar y que pueden buscar su interés propio y no el interés general (Guarín, 2015).

Si bien Colombia parte de ser una nación “democrática y participativa”, el sistema democrático actual es incoherente por el fraccionamiento de los partidos políticos e inconveniente porque no garantiza la participación de todos los sectores sociales; de tal forma, se presenta una “dicotomía entre la lealtad partidaria y la participación política” (Velásquez Pinilla, 2018, p. 141).

Muchos colombianos consideran que su participación política se limita al voto; sin embargo, tenemos en nuestra democracia mecanismos de participación y protección ciudadana, como son el plebiscito, el referendo y, para alcanzar protección, la tutela. Estos mecanismos permiten la participación de la población en asuntos fundamentales del Estado. Para propiciar una mayor participación a partir de la Constitución de 1991, se permitió la creación de distintos partidos y movimientos políticos (Blanco, 2013).

---

1 Según la ONG International Idea, el país no supera el porcentaje mundial promedio de participación, que se sitúa en el 70 %. En las pasadas elecciones presidenciales del 2018 se llegó al récord de participación del 53 % de la población habilitada para votar.

Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (C. P., 1991, art. 103, Colom.)

Para participar de estos beneficios, se deben reunir dos condiciones: la nacionalidad y la ciudadanía, como lo expone la Constitución (art. 96):

Son nacionales colombianos.

1. Por nacimiento: a) los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y b) los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.

2. Por adopción: a) los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción; b) los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron y c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos. Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. (C.P., 1991, art. 96, Colom.)

Visto lo anterior, la nacionalidad permite tener la ciudadanía y, con ello, se adquieren derechos como el del sufragio; es decir, la facultad de elegir y de ser elegido, de desempeñar cargos públicos. Es mediante el voto como en Colombia se eligen el presidente, los senadores, los representantes a la Cámara, los alcaldes y los gobernadores. Por ello es tan importante la participación democrática, y tener conciencia de ello es fundamental para que las nuevas generaciones puedan elegir de manera correcta. En general, el hemisferio americano ha sufrido diversas transformaciones en el ámbito jurídico y político de protección de la democracia. Esta evolución transcurrió en paralelo con el proceso de consolidación y preservación de la democracia en el ámbito mundial (Cuéllar Vázquez, A Oseguera Quiñones, 2008, p. 4).

En los primeros artículos de la Constitución colombiana se afirma que nuestra nación es una república democrática, participativa y pluralista. Sus fines esenciales como Estado son promover los derechos y las libertades, junto con la prosperidad de todos sus ciudadanos, además de que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo” (C.P., 1991, art. 3, Colom.). Antes de seguir con el caso colombiano, veamos algunos ejemplos históricos de democracia para comprender un poco su origen.

*Y que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparecerá de la Tierra.*

*Discurso de Gettysburg*

ABRAHAM LINCOLN

## DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra *democracia* a partir de su origen en el vocablo griego δημοκρατία (dēmokratía). La palabra se desglosa en *demos* (“pueblo”) y *kratos* (“poder”); es decir, “el poder del pueblo”. Es la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos. Se trata de una forma de sociedad

que practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de la etnia, el sexo, el credo religioso, entre otros.

Está la democracia calificada como la forma de gobierno más común en los países del mundo actual, pues se considera que un Estado democrático garantiza libertades e igualdad por medio de sus leyes, a la vez que brinda a sus ciudadanos la oportunidad de acceder al poder. Esta es la actualidad del caso colombiano (Barragán, 2016).

## Democracia ateniense

En el caso griego, la democracia presenta diferencias respecto de las democracias actuales. Fue Clístenes, famoso político ateniense, quien introdujo el gobierno democrático en Atenas por medio de una serie de reformas en el año 508 a. C., cuando estableció como principio fundamental la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley (isonomía), hasta la Atenas del Siglo de Oro de Pericles (461 a. C.-429 a. C.), cuando el máximo órgano de gobierno era la Ecclesia, la asamblea compuesta por ciudadanos atenienses: alrededor de unos 50 000 hombres libres, mayores de edad<sup>2</sup>, se reunían en la colina de Pnyx, ubicada en el centro de la ciudad. Si comparamos con la actualidad, la Ecclesia era un parlamento democrático en el que se discutían asuntos de la mayor importancia para la ciudad, en cuanto a aspectos políticos, religiosos, económicos y sociales. No existían partidos políticos ni podían participar en esa democracia mujeres, esclavos ni extranjeros. Ese esquema ha cambiado por completo en la democracia actual (Hermann, 1993, p. 26).

Los atenienses también contaban con otro órgano de gobierno, denominado Consejo de los Quinientos (también conocido como el Boulé), compuesto *básicamente por diez grupos*, cada uno de cincuenta ciudadanos. Los cargos se ejercían por espacio de un año y eran remunerados. Allí se discutían asuntos menores y se trazaba la agenda que se discutiría en la Ecclesia. Las funciones legislativa, judicial, administrativa comenzaban a discutirse en el Boulé, actividad de deliberación que se cumplía cinco veces por semana. Si un asunto requería mayor discusión o relevancia, entonces se agendaba para la Ecclesia,

---

2 Ciudadanos atenienses: Aproximadamente 50 000 a 40 000 hombres, de una población aproximada de 500 000 habitantes en Atenas.

que se reunía cuatro veces al mes. Esta última se desarrollaba después de una ceremonia religiosa siguiendo las tradiciones atenienses<sup>3</sup> (Hermann, 1993, p. 28).

Filósofos como Platón y Aristóteles se ocuparon de clasificar los gobiernos ya existentes, uno de los cuales es la democracia. Para Platón, la mejor forma de gobierno es la aristocracia y no la democracia, pues considera que la democracia es un mercado en el que hay toda clase de gobiernos de forma desordenada porque todos terminan haciendo lo que quieren (Patarroyo y Benavides, 2014).

Según Platón,

[...] el gobierno se hace democrático cuando los pobres, consiguiendo la victoria sobre los ricos, degüellan a los unos, destierran a los otros y reparten con los que quedan los cargos y la administración de los negocios, reparto que en estos gobiernos se arregla de ordinario por suerte [...] Así en efecto la democracia se establece, sea por la vía de las armas, sea que los ricos, temiendo por sí mismos, tomen partido de retirarse. (Platón, 2005, p. 285)

Y continúa:

Comprende todos los gobiernos, y cada cual tiene la libertad de vivir como quiera. Efectivamente, si alguno quisiera formar el plan de un Estado, como antes hicimos nosotros, no tendría más que trasladarse a un Estado democrático, porque es este un mercado donde se vende toda clase de gobiernos. No tendría más que escoger, y después realizar su proyecto bajo el plan que hubiere preferido. (Platón, 2005, p. 286)

Por su parte, Aristóteles considera que no hay una mejor forma de gobierno. Este pensador se limita a clasificarlas y considera que cada ciudad Estado requiere una forma de

---

3 En un espacio semicircular, los sacerdotes inmolaban unos cerdos en el altar y con la sangre trazaban un círculo sagrado alrededor de la asamblea, como un ofrecimiento de respeto a los dioses en especial al dios Zeus y a la diosa Atenea.



gobierno que se ajuste a sus necesidades; incluso, considera que algunos Estados necesitan una forma mixta de gobierno como resultado de la combinación de las formas clasificadas.

Aristóteles define que el principio democrático es la libertad. El primer carácter de esta es la alternativa en el mando y en la obediencia. En la democracia el derecho político es la igualdad, no en relación con el mérito, sino según el número. Una vez sentada esta base de derecho, se sigue como consecuencia que la multitud debe ser necesariamente soberana y que las decisiones de la mayoría deben ser ley definitiva, la justicia absoluta, porque se parte del principio de que todos los ciudadanos deben ser iguales (Aristóteles, 2004, p. 212).

Actualmente, muy pocas naciones ejercen la democracia directa, porque no es sencillo llevarla a cabo. Colombia tiene una democracia representativa, aunque recientemente políticos y activistas de diferentes partidos políticos promueven una mayor participación ciudadana.

## Democracia para los iroqueses o haudenosaunee

Uno de los casos más interesantes de citar a la hora de hablar de democracia son los pueblos nativos norteamericanos, que contaban con un sistema político de pesos y contrapesos entre sus tribus, pero también de sexos. Los iroqueses<sup>4</sup> o haudenosaunee<sup>5</sup>, compuestos por tribus que se conocen como la Liga de las Cinco Naciones —luego sería de las seis naciones (Oneida, Mohawk, Cayuga, Seneca, Onondaga y Tuscarora), contaban con una organización política, social y económica estructurada y se regían por una constitución de 117 artículos, ampliamente discutidos, en beneficio de las tribus (Fenton, n. d., p. 69).

Estos pueblos contaban con consejos compuestos por clanes de cada tribu. Se reunían consejos de hombres y consejos de mujeres. Cuando se necesitaba la aprobación en las decisiones relevantes —como ir a la guerra, trasladarse de territorio, elegir el jefe de guerra

4 Nombre derivado del vocablo *iroquois*, del francés que luego será iroqués, que significa “región de grandes lagos o unión real”.

5 Así es como los mismos nativos se hacían llamar: “pueblos de las casas grandes”.

de la tribu—, los dos consejos debían de estar de acuerdo. Cada uno de ellos estaba conformado por hombres y mujeres mayores de edad, que podían participar en calidad de asistentes y podían también tomar la palabra. Al final, se celebraban las votaciones levantando la mano y ganaba la propuesta que obtuviera la mayoría de la votación (Mann, 2006, p. 431).

Los iroqueses consideraban que debía buscarse el equilibrio social, económico y político; por esta razón, los consejos buscaban complementarse, teniendo en cuenta el punto de vista tanto de hombres como de mujeres. A diferencia de los griegos o los romanos, cuyas visiones eran paternalistas, los iroqueses consideraban que tanto las mujeres como los hombres tenían los mismos derechos, aunque tuvieran diferentes deberes en la sociedad (Kingsley, 1994, p. 168).

Este tipo de consensos que se lograban en esta democracia son muy interesantes, y podrían tomarse elementos para aplicarlos en el caso colombiano. Según el reporte de función pública de Colombia del 2017, la participación de la mujer en los cargos directivos del Estado colombiano está representada por 2504 mujeres, de 6157 cargos. Es una cifra significativa; sin embargo, aún hace falta recorrer mucho camino para lograr equidad de género en la participación de los cargos públicos (Rodríguez, 2017).

## Democracia en la Ilustración

Sin duda, el concepto de democracia cambia durante la edad moderna con respecto a la edad antigua; más exactamente, a la democracia ateniense. Existen algunas diferencias principales: la democracia griega, en su esencia, era directa; los ciudadanos participaban en el gobierno y su élite era una minoría masculina; era esclavista y todo ciudadano estaba obligado a participar en el gobierno. Esta ciudadanía correspondía a una *polis* determinada y a sus alrededores. Las elecciones de cargos públicos se realizaban por sorteo y los cargos superiores eran anuales.

Por su parte, tanto la democracia moderna como la democracia son representativas, debido al número de habitantes (no todos pueden participar); por este motivo, se elige a quienes toman las decisiones por la mayoría. La ciudadanía es un derecho de todos y

no existe esclavitud (al menos no como en los tiempos antiguos). Los individuos pueden decidir si participan o no en el gobierno, la ciudadanía se ejerce dentro y fuera de la nación y, en la actualidad, es el voto o sufragio el medio más utilizado para acceder a los cargos públicos (Sabine, 1998, p. 35).

Pensadores como Montesquieu (2005, p. 145) consideraban que la democracia presentaba falencias y no era perfecta. De todos modos, es necesaria la división del poder para evitar su concentración en manos de pocos y, de esta forma, evitar absolutismos, totalitarismos y desigualdades políticas, sociales y económicas. La democracia actual divide el poder en tres componentes: ejecutivo, legislativo y judicial (caso colombiano) o ejecutivo, legislativo y federal (caso norteamericano).

Por su parte, el autor de *El contrato social*, Rousseau, considera que la democracia planteada como forma de gobierno ideal no conviene a los hombres, sino a los dioses: “Tomando el término en todo el rigor de la aceptación, jamás ha existido una verdadera democracia, ni es posible que jamás exista. Es contrario al orden natural que gobierne la mayoría y que la minoría sea gobernada” (Rousseau, 1998, p. 70). Este autor considera que la democracia podría existir en un pueblo pequeño o en ciudades pequeñas, como la Atenas clásica, pero añade que un pueblo democrático está siempre expuesto a guerras civiles, revueltas populares y, por supuesto, a la corrupción (Rousseau, 1998, p. 71).

La democracia, como forma de gobierno, es el sistema más común en los países actuales, aunque también existen monarquías parlamentarias, estados socialistas, monarquías absolutas. Las democracias pueden ser indirectas o representativas, semidirectas o participativas, en todas las cuales existen mecanismos de participación de los ciudadanos. También existe la democracia directa, pero es muy difícil de ejercerla actualmente, debido a la cantidad de habitantes en cada país. Visto lo anterior, Colombia asume la democracia como forma de gobierno; sin embargo, ¿cuál podría ser el tipo que se ajusta al caso colombiano?

*Democracia directa o pura:* es el propio pueblo el que debate y aprueba las leyes, sin mandatarios únicos ni representantes. Se presentó en algunas *polis* griegas y en la actualidad se utiliza en algunos cantones suizos.

*Democracia semidirecta*: el pueblo puede participar en el proceso de formulación de las disposiciones del poder en el Estado. Busca la participación directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones políticas más relevantes. Comprende varias formas: el referendo, la iniciativa popular, el plebiscito, entre otras.

*Democracia indirecta o representativa*: el pueblo no gobierna ni delibera, pero designa a quienes han de hacerlo en su representación mediante el voto o sufragio. Los asuntos de interés público los discuten los representantes libremente elegidos (López González y De Santiago, 2018, p. 8).

Si pudiéramos definir más exactamente la democracia colombiana, podría categorizarse según los tipos: democracia semidirecta, porque cuenta con mecanismos de participación ciudadana, y democracia representativa, porque elige a sus gobernantes mediante el voto. Hasta ahora se ha tratado de definir lo que es una democracia, se han dado algunos ejemplos de ella y se ha realizado un acercamiento al caso colombiano. Se ha visto cuáles elementos se han tomado para aplicarlos en Colombia. Ahora se intentará realizar un acercamiento a la definición de burocracia, si bien esta presenta falencias debido a que es una forma de gobierno de los hombres y que, por eso mismo, no es perfecta. En la actualidad muchos ciudadanos no se sienten cómodos con los excesivos trámites que tienen que asumir al momento de participar con sus asuntos personales frente al Estado. Colombia cuenta con un gran número de leyes y la normatividad está sujeta a múltiples interpretaciones, todo lo cual se denomina ‘burocracia’.

En teoría, los Estados que logran una burocracia exitosa son aquellos en que la eficiencia técnica puede garantizar rapidez, control, precisión y satisfacción por parte de las personas. Son Estados en los que se eliminan las relaciones personalizadas, como el de los privilegios para los conocidos o maltrato para quienes hacen fila o se disponen para hacer trámites con el Estado. Sin embargo, la burocracia en el Estado colombiano es compleja y dispendiosa: en lugar de constituirse como facilitadora de procesos, diligencias y gestiones, se convierte en un laberinto sin salida para todo aquel que requiera un trámite. En muchos casos, la burocracia se convierte en un freno del desarrollo de un país, ya que los recursos se quedan a mitad de camino y no llegan a quienes lo requieren.

Esto también se complementa con la corrupción, con lo que se logra que un país termine sumido en mayor atraso social, económico y político.

*La burocracia en los países latinos parece que se ha establecido para humillar al público.*

Pío BAROJA

## DEFINICIÓN DE BUROCRACIA

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra ‘burocracia’ a partir del vocablo francés *bureaucratie*; este proviene, a su vez, de *bureau* (“oficina, escritorio”) y el sufijo *-cratie* (-cracia: “poder”). Se trata de una organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Para muchas personas significa la administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.

Al provenir del francés *bureau* (“oficina”, “escritorio”), quiere decir que el poder se encuentra tras los escritorios. Max Weber fue uno de los intelectuales que inicio el estudio metódico de la burocracia. Este sociólogo, economista y jurista desarrolla una teoría que estudia la formación y la organización administrativa que permite el ejercicio del poder en las sociedades.

## Orígenes de la burocracia

Hablar de burocracia en los últimos años resulta cotidiano; Sin embargo, la burocracia existe desde tiempos muy antiguos, cuando las primeras civilizaciones avanzadas comenzaron a crear jerarquías, con cargos de subordinación estrictamente organizados en el ámbito público. Es el caso, por ejemplo, del antiguo Egipto, que contaba con una administración estatal burocrática organizada, categorizada por escribas, cancilleres, sacerdotes, generales militares, administradores y demás cargos que se ejercían a lo largo

y ancho del territorio y través del Nilo, y que contaba, además, con seis tribunales encargados de administrar la justicia (Padró, 2010, p. 90). En esta sociedad existían escribas que elaboraban censos de la población e, incluso, censo de propiedades, como los que se efectúan, por ejemplo, en entidades como el Catastro<sup>6</sup> en Bogotá. Tan complejo era el sistema burocrático en esta civilización como su eficiencia administrativa.

Otro ejemplo de burocracia en la historia es el del imperio romano. Su sistema burocrático era tan eficiente y organizado que sus sistemas de manejo de finanzas y procedimientos legales permitió instituir una cultura técnica del derecho romano. Para llegar a este desarrollo, la sociedad romana desarrolla durante la República una combinación única de elementos racionales y empíricos. Se empleaba un sistema de nombramiento de jueces que debían controlar los intereses familiares, así como un senado que era un órgano consultivo, pero que, además, reemplazó la monarquía que existió por más de doscientos años; algunas de sus funciones consistían en controlar resoluciones, políticas y división y administración de tierra públicas (Weber, 2000, p. 60).

Durante la edad moderna, en varios lugares se siguió el ejemplo romano. Venecia, ciudad Estado que logró un gran reconocimiento en el Renacimiento, también acudió a la burocracia para estructurar su Estado en los ámbitos político y militar. Pueden citarse también los casos de repúblicas modernas hasta nuestros días; por ejemplo, Francia y Estados Unidos. Su comienzo como forma de organización técnica del Estado fue sencillo, pero en la medida en que el poder tenía que dividirse, surgieron nuevos cargos y se fue estructurando hasta nuestros días un Estado complejo.

Max Weber considera que, si está bien estructurada la burocracia, no debe presentar problemas. “La experiencia muestra que la optimización para lograr y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático radica en un sueldo monetario asegurado, vinculado con la posibilidad de realizar una carrera que no esté sometida a meras casualidades o caprichos” (Weber, 2000, p. 32). Para este autor, la burocracia debe ser capaz, en la esfera de la organización administrativa, de proporcionar el más alto grado

6 La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital es la entidad oficial encargada de las actividades relacionadas con la formación, conservación y actualización del inventario de los bienes inmuebles situados dentro del Distrito, a partir del estudio de sus elementos físico, económico y jurídico.

de eficiencia. Este aparato debe ser como una maquinaria y funcionar de manera eficaz, precisa y sin problemas. El autor considera que, si no existen las condiciones adecuadas para utilizar una rigurosa disciplina y control, que tengan en cuenta el sentido del honor del funcionario y el cultivo de sentimientos de prestigio del grupo de estatus, y también la oportunidad de una crítica pública, contribuyen a una rigurosa mecanización. De este modo, el aparato burocrático funciona de manera más estricta que cualquier modalidad de esclavización legal de los funcionarios” (Weber, 2000, p. 34).

Debe analizarse si la burocracia es eficiente en el caso de Colombia. Un pensador que escribe sobre la burocracia y sus efectos en la sociedad es Ludwig von Mises. Para este autor, la burocracia no es ni buena ni mala en una democracia, ya que ambas se complementan. Es necesario que coexistan en su alcance jurídico, pues la soberanía de la ley significa que ningún juez o funcionario tiene el derecho de abusar de manera desmedida de los ciudadanos por medio de la fuerza o de manera insensata: “Se asegura frecuentemente que la organización burocrática es incompatible con el gobierno y las instituciones democráticas. Esto es una falacia. La democracia implica la soberanía de la ley. Si no fuese así, los funcionarios serían déspotas irresponsables y arbitrarios, y los jueces inconstantes y caprichosos. Dos pilares del gobierno democrático son la soberanía de la ley y el presupuesto” (Von Mises, 2005, p. 65).

El problema con la burocracia surge cuando la gestión burocrática solo se dedica a cumplir una serie de reglas detalladas, pero los funcionarios no analizan el costo o beneficio real para la sociedad; y también cuando los oficios son tan minuciosos y detallados que el burócrata termina evadiendo responsabilidades o —como se dice en Colombia— “tirándose la pelota”: se demoran las soluciones para cualquier ámbito, bien sean políticas, sociales o económicas, donde interactúan agentes del Estado y los ciudadanos.

Weber es un fuerte defensor del liberalismo económico; para él era perjudicial demasiada intervención de los organismos gubernamentales en la economía, atacaba constantemente en sus obras por medio de eufemismos el sistema burocrático estadounidense. Varios críticos de la burocracia afirman que, al estar demasiado estructurada este tipo de organización (en el Estado o en las empresas privadas) se propiciaba un freno al desarrollo, sobre todo en los ámbitos económico y social. No obstante, aceptan que es un sistema que viene acompañando a las naciones desde su formación, como son los

casos de Francia, Norteamérica e Inglaterra. “Lo que muchos consideran hoy como un mal no es la burocracia en cuanto a tal, sino la expansión de la esfera a la que se aplica la gestión burocrática. Esta expansión es inevitable consecuencia de la progresiva restricción a la libertad del ciudadano, de la tendencia inherente a la política económica y social de nuestros días a sustituir la iniciativa privada por el control del gobierno” (Von Mises, 2005, p. 68).

## Burocracia en la democracia

Con respecto a la injerencia de la burocracia en la justicia, es necesario separar la burocratización en el orden legal de los derechos subjetivos en cuanto al derecho público y al derecho privado. El derecho privado regula las relaciones mutuas de los individuos gobernados, mientras que el derecho público regula las interacciones entre la autoridad y sus relaciones con los gobernados. Lo anterior permite consolidar una justicia legalmente estructurada en torno a la garantía de igualdad y leyes para los individuos. En este artículo se intenta definir la burocracia en el Estado y no en las empresas privadas, donde también existe la burocracia. Ahora bien, en la actualidad, una democracia no puede funcionar sin un orden jerarquizado y estructurado del Estado debido a la cantidad de habitantes. Se necesita organizar los organismos distritales y territoriales (caso colombiano) para dar alcance a las necesidades y resolver los problemas más cercanos de la población. El problema surge cuando se dilatan los trámites, bien sean de salud, pensión, sucesiones, entre otros. Situaciones que se considera deben resolverse en un periodo corto terminan siendo una pesadilla para los ciudadanos que necesitan un servicio.

Con la administración burocrática se busca un control basado en el conocimiento, experiencia, competencia técnica e intelectual y tecnificación de los organismos del Estado; sin embargo, en varios casos los funcionarios no asumen sus responsabilidades y, en ocasiones, prefieren delegar, dividir, subdividir tareas, haciendo de los procesos unas gestiones engorrosas, de modo que los problemas simples terminan sin una clara solución o sin resolverse. Así se da paso a la corrupción en diferentes ámbitos, como, por ejemplo, para agilizar un trámite o resolver una situación se debe entonces hablar con “el amigo de”, “el conocido de”, “el familiar de”, para resolver así la situación, o incluso pagarle a alguien



dentro de la entidad para que colabore de la mejor forma. Estas circunstancias producen malestar en la población, que termina desconfiando en las instituciones y, por ende, en el Estado. Aunque muchas personas critican la estructura burocrática del Estado, no se hace nada para cambiarla. Incluso, se termina aceptando la situación y se ve como algo natural que forma parte de la idiosincrasia del país y del día a día.

En muchos países la burocracia no funciona como se quisiera de la mejor manera, ya que somos seres humanos y no máquinas; además, las relaciones humanas son complejas, en sus ámbitos personal e impersonal. Hay que tener en cuenta que se pueden presentar situaciones de corrupción, clientelismo, mala atención, dilatación de procesos, problemas de salud de los funcionarios (Cortés, 2016).

### **Consecuencias sociales y económicas de la burocracia**

Es difícil cuantificar las consecuencias sociales y económicas de la burocracia en las democracias contemporáneas; sin embargo, se puede analizar el gasto de un Estado en sus funcionarios públicos, verificar en cada entidad estatal si hay la cantidad suficiente de burócratas para ejecutar las tareas o si se están contratando más o menos empleados.

Es necesario analizar si los recursos que ganan los empleados del Estado se encuentran equitativamente distribuidos o si, por el contrario, existen brechas en la remuneración salarial. Se debe verificar también si los recursos del Estado —bien sean regalías u otros ingresos—llegan, en efecto, a la población que debe beneficiar o si, por el contrario, estos dineros se quedan a mitad de camino. Lo anterior no solo aplica en el caso colombiano. Estas situaciones del día a día en el sistema burocrático y sus consecuencias económicas y sociales se viven en todos los países del mundo. “La organización burocrática de una formación social, y especialmente de una estructura política, puede tener profundas consecuencias económicas, y con frecuencia las tiene. ¿Qué clase de consecuencias? Esto depende, en cada caso individual, del reparto de poder económico y social, y sobre todo del terreno ocupado por el aparato burocrático en desarrollo. Por consiguiente, las consecuencias de la burocracia dependen del sentido que den al aparato los poderes que lo usan. Y, muy a menudo, el resultado ha sido un reparto criptoplutocrático del poder” (Weber, 2000, p. 88).

## BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA FORMA DE LLEGAR AL PODER EN

### COLOMBIA Y SOBRE CÓMO ESTO AFECTA LA DEMOCRACIA

Dentro del sistema democrático participativo que tenemos en Colombia, hay dos modalidades de inscripción de participación ciudadana de los partidos:

*Voto no preferente:* algunos movimientos o partidos políticos optan por inscribir sus candidaturas a través de una lista cerrada, lo que quiere decir que el ciudadano vota por el partido político en general, marcando la opción respectiva identificada solo por su logotipo, sin tener en cuenta el orden de los candidatos inscritos internamente. La asignación de las curules se resuelve dependiendo del orden de inscripción que tenga internamente la lista del partido y los escaños alcanzados. Así, por ejemplo, el Centro Democrático y el Movimiento Mira han presentado listas cerradas para elegir a sus candidatos (Senado de la República de Colombia, 2014).

*Voto preferente:* se presenta cuando los movimientos o partidos políticos han inscrito su listado de candidatos de manera individual o abierta. Esto quiere decir que se puede elegir el partido político de preferencia y, a su vez, puede elegirse un candidato representado por su número respectivo impreso en el tarjetón. De esta manera, obtendrán una curul los candidatos que alcancen un mayor número de votos dentro de sus partidos, sin que importe el orden en que aparezcan registrados en el tarjetón. Partidos que han utilizado esta forma en el caso colombiano han sido, por ejemplo, el Partido Liberal, el Conservador, La U, Opción Ciudadana, Cambio Radical, la Alianza Verde y el Polo Democrático, entre otros (Senado de la República de Colombia, 2014).

El voto preferente se ha convertido, sin duda, en un tema de discusión en el país. Para muchas personas, en Colombia el dinero es el que mueve las campañas, fenómeno que varios estudiosos y profesionales denominan “maquinarias”. Hay diferentes tipos de maquinarias políticas. Existe, por ejemplo, la maquinaria orgánica, consistente en el apoyo de los amigos y conocidos del candidato. También está la maquinaria que se mueve solo con el dinero, que puede provenir de empresarios, préstamos bancarios y que, años atrás, provenía en el país de dineros ilícitos que financiaban campañas afines al narcotráfico. La

maquinaria del partido es, por su parte, el apoyo que este brinda a sus candidatos oficiales, en especial para presidencia, alcaldías y gobernaciones. La maquinaria pública es la que se paga con puestos para los que colaboraron a los candidatos para que lleguen al poder (León *et al.*, 2018, p. 25).

En Colombia se ha postergado la reforma política en varias oportunidades. Quizá necesitamos primero reconocer cómo funciona la política en el país sin avergonzarnos para formular soluciones. No es sencillo convencer a todo un país de que debemos votar no por favores ni clientelismo, sino por conciencia. Los políticos deben hacer mejor su trabajo para favorecer una mayor participación ciudadana. Es entendible que Maquiavelo decidió separar la política de la moral por las circunstancias históricas que lo rodeaban, ¿pero es necesario unir de nuevo la política y la moral? Al menos, debemos exigirles a nuestros políticos que no solo se preparen en terrenos técnicos y académicos para ocupar sus puestos; sería muy interesante prepararlos en los aspectos éticos y morales antes de gobernar, aunque es difícil lograr esta realidad mientras el dinero cumpla un papel fundamental en la conciencia y el corazón del político promedio y de la población en general.

Siempre se puede mejorar; ninguna democracia es perfecta. Se pueden encontrar soluciones a los problemas que presenta la democracia, como la excesiva burocracia. En primer lugar, esta debe ser más eficiente y práctica. Debe vigilarse que los recursos lleguen a quienes realmente los necesitan y que no se queden a mitad de camino. Segundo, se debe preparar ética y moralmente a los políticos y funcionarios públicos. También se debe comenzar a preparar a la población para cambiar el “todo se vale” por el “hacer bien las cosas”. Las campañas políticas deben comenzar a ser austeras por el bien de la población y de los políticos, para no comprometer recursos públicos ni favorecer los intereses particulares de quienes financian las campañas (Sänger, 2015).

## CONCLUSIONES

La democracia es la forma de gobierno más extendida en el mundo actual. Sin embargo, presenta falencias, no es perfecta, así que se debe trabajar para mejorar cada día las dificultades que se presentan en ella.

La burocracia no es mala ni buena; es un sistema que acompaña diversas formas de gobierno. En la actualidad, varias democracias la usan. Bien estructurada, en teoría no debería producir atrasos ni corrupción, entre otros problemas. Mal estructurada, genera un retraso significativo en el desarrollo económico, social y político de cualquier nación.

Colombia tiene un sistema democrático que usa la burocracia en su organización. El problema surge cuando los procesos burocráticos se utilizan de manera desmedida. En un contexto como el de la sociedad colombiana, es mejor reducir el aparato burocrático. Se debe propender por ajustar la realidad a los procesos, con menos dilatación y mayor eficiencia. Se precisa de un cambio de paradigma en la sociedad colombiana que permita mejorar la eficiencia de la burocracia, establecer límites adecuados para que los funcionarios no dilaten o evadan sus responsabilidades.

La burocracia es un sistema de organización estatal que puede ir ligado a cualquier forma de gobierno. En la actualidad, los países democráticos e, incluso, dictaduras y totalitarismos la han usado y la usan debido a la complejidad del Estado. Decir que la burocracia es buena o mala solo depende del peso de sus consecuencias positivas o negativas, junto con el costo de oportunidad, bien sea social o económico, de cada nación. Desde el punto de vista de autores como Max Weber, la burocracia es más positiva que negativa y desde el punto de vista de Ludwig von Mises, tiene una connotación un poco más negativa, sobre todo en las entidades del Estado.

En el caso colombiano, es necesario que el sistema democrático sea más participativo. Este último debe incentivar a la población para participar activamente en las decisiones del Estado y no solo con el voto o los mecanismos de participación ciudadana. Deben hallarse soluciones para que los ciudadanos crean en el Estado, en sus políticos y, sobre todo, en el sistema democrático. La democracia es la forma de gobierno más utilizada en occidente, y ella debe buscar el interés común y no el interés particular. Una forma de romper este eslabón en la cultura colombiana es adelantar campañas políticas más austeras.

Hay que mejorar las condiciones laborales y económicas de toda la población para disminuir el clientelismo que favorece a algunos y causa un detrimento para otra gran parte de la población. Se deben mejorar los aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales de la población colombiana.

## REFERENCIAS

- Aristóteles. (2004). *La política*. Bogotá: Ediciones Universales.
- Barragán, D. (2016). La construcción de la mentalidad democrática como necesidad en el posconflicto. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 11(1), 37-57.
- Blanco, C. (2013). La Comunidad Andina en el marco de lo jurídico y político. *Prolegómenos – Derechos y Valores*, 26(31), 78-90.
- Constitución Política de Colombia [C. P.]. 7 de julio de 1991. (Colom.).
- Cortés, S. (2016). Derechos humanos en las políticas de paz y posconflicto en Colombia. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 11(1), 129-145.
- Cuéllar Vázquez, A Oseguera Quiñones, R. (2008). Las instituciones en vilo: derecho y democracia en América Latina. *Novum Jus*, 2(1), 235-258.
- De Gournay, J.-C. M. V. (1897). *Formation et distribution des richesses*. París: Guillaumin.
- Fenton, W. N. (n.d.). *The Great Law and the Longhouse: a political history of the Iroquois Confederacy*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press.
- Guarín, E. (2015). Una aproximación filosófico-jurídica al sentido de la expresión “realización efectiva de los derechos.” *Verba Iuris*, (34).
- Hermann, B. (1993). *Historia universal siglo XXI: griegos y persas*. Madrid: Siglo XXI.
- Kingsley, B. (1994). Teton Sioux: population history, 1655-1881. *Nebraska History*, (75), 165-188. Recuperado de [https://history.nebraska.gov/sites/history.nebraska.gov/files/doc/publications/1994-Teton\\_Sioux.pdf](https://history.nebraska.gov/sites/history.nebraska.gov/files/doc/publications/1994-Teton_Sioux.pdf)
- León, J., Prieto, J., Ardila Arrieta, L., Arenas Losada, N., Vélez, J., Duque Restrepo, T., ... Azuero, M. (2018). *El dulce poder: así funciona la política* (La Silla Vacía, Ed.). Bogotá: Aguilar.
- López González, J. y De Santiago, M. (2018). Significado y función del derecho de sufragio en la actividad electoral de un estado democrático. *Novum Jus*, 12(1), 59-82. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14718/NovumJus.2017.12.1.3>
- Mann, C. (2006). *1491: una nueva historia de las Américas antes de Colón*. Madrid: Taurus.

- Montesquieu, C. (2005). *El espíritu de las leyes*. Bogotá: Ediciones Universales.
- Padró, J. (2010). *Historia de Egipto faraónico*. Madrid: Alianza.
- Patarroyo, S. y Benavides, P. (2014). Rupturas asignificantes: revisiones críticas en torno al derecho. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1), 7-31.
- Platón. (2005). *La República. Diálogos*. Bogotá: Ediciones Universales.
- Rodríguez, G. (2017). Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisorios del Estado colombiano. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Informe+sobre+la+participacion+de+la+mujer+en+los+cargos+de+los+niveles+decisorios+del+Estado+colombiano.pdf>
- Rousseau, J. (1998). *El contrato social*. Madrid: Alianza.
- Sabine, G. (1998). *Historia de la teoría política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sänger, R. (2015). La garantía de la propiedad y el principio de proporcionalidad como límites de la carga tributaria en Alemania. *IUSTA*, 42(1), 73-99.
- Senado de la República de Colombia. (2014). *¿Qué es el voto preferente y no preferente?* Recuperado de <http://www.senado.gov.co/legales/item/19340-que-es-el-voto-preferente-y-no-preferente>
- Velásquez Pinilla, B. (2018). El interés particular en el sistema de partidos políticos. *Novum Jus*, 12(2), 131-146. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14718/NovumJus.2018.12.2.7>
- Von Mises, L. (2005). *Burocracia (gestión empresarial frente a la gestión burocrática)* (2nd ed.). Madrid: Unión Editorial.
- Weber, M. (2000). *¿Qué es la burocracia?* Recuperado de [https://ucema.edu.ar/~ame/Weber\\_burocracia.pdf](https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf)

