

Los Institutos Descentralizados y la Política Partidista¹

El presente informe se refiere a dos temas:

1o. La descripción de los factores que han incidido en la creación de los institutos descentralizados del gobierno nacional; y

2o. El papel que actualmente juega la política partidista² en la actividad de los

institutos descentralizados nacionales y de otros organismos semejantes, que se dedican específicamente al fomento de la industria y del comercio.

A. El surgimiento de los institutos descentralizados

Los establecimientos gubernamentales descentralizados, que obran a nivel nacional, emergen en la historia del país dentro de una doble corriente: por un lado, el proceso de una progresiva centralización política en la vida del gobierno y de los partidos, y por otro, la acelerada especialización de funciones en el mundo socio-económico colombiano.

La centralización política surgió en 1886 como consecuencia del caos que trajo consigo el último experimento federalista de la nación, iniciado desde 1853 y radicalizado en 1863. Este caos se hizo patente de modo peculiar en la desorganización de la administración pública, en las trabas e inseguridad para el desarrollo ordenado de la agricultura,

lación con las Funciones del Congreso — Un Modelo Empírico (Multilith, Universidad de los Andes, Bogotá, 1973, pp. 9-12.

¹ Este informe es la adaptación y resumen de la investigación adelantada por el científico político Rodrigo Losada en FEDESARROLLO, que será publicada próximamente con el título: *Las Corporaciones de Fomento o Desarrollo y los Sistemas Jurídicos Latinoamericanos. Aspectos Políticos del Caso Colombiano*.

² Por interferencia de la política partidista se entenderá el uso de posiciones y recursos gubernamentales para promover intereses del partido o ambiciones políticas personales. El sentido en el cual se utiliza el término —política partidista— se diferencia de la acepción etimológica estricta del término política, definido como toda interacción humana que se refiere a la asignación terminante (es decir, que puede imponerse por la fuerza física, si fuera menester) de valores (principalmente, de bienes y servicios) a nivel de toda la sociedad. Sobre esta concepción de política ver David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Prentice-Hall, *Comparative Politics* (Little, Brown and Co., Boston, 1966), pp. 16-21; R. Losada, *Propiedades y Disposiciones Políticas de los Congresistas y su Re-*

la industria, el comercio y la banca, y el debilitamiento presupuestal de los estados federados y del gobierno nacional. En síntesis, tanto el gobierno nacional como los gobiernos de los nueve estados federales se mostraron incapaces de proporcionar ese mínimo de protección, de organización, de estabilidad, y de servicios públicos que los sectores más poderosos de la sociedad exigían en aquella época del "laissez faire". La reforma constitucional de 1886 creó un estado unitario, regido por el principio de la "centralización política unida a la descentralización administrativa".

Esta descentralización administrativa, concebida en términos territoriales, es decir, dividiendo el país en departamentos, y éstos en municipios, ha fracasado debido a múltiples causas, entre las cuales conviene destacar las siguientes:

a. Las asambleas departamentales —y, al parecer, también los concejos municipales— han descuidado notablemente sus tareas administrativas para dedicarse a atender los intereses partidistas de sus miembros, sea de cuota en el botín burocrático, sea de favoritismo a personas o grupos; y a solucionar los conflictos que la pugna de estos intereses trae consigo.

b. Los departamentos y municipios no han contado con los medios económicos suficientes para proporcionar los costosos servicios que el desarrollo socio-económico y cultural trae consigo.

c. La pobreza de recursos humanos en la administración departamental y municipal, relacionada con la anterior estrechez financiera y con la fuerza centrípetas sobre personal calificado que ejercen los grandes centros urbanos, seca en su raíz el ímpetu descentralizador.

d. La ausencia de criterios técnicos en la delimitación geográfica de la mayoría de los departamentos y municipios, hace malgastar recursos humanos y materiales.

En el desarrollo de las naciones modernas, la descentralización territorial tiende a funcionar con eficiencia allí donde las tareas del gobierno son pocas y relativamente simples. Pero a medida que esas tareas se multiplican y se tornan progresivamente más complejas y especializadas, se hace necesario un creciente desarrollo de la descentralización en base a criterios funcionales o de servicios especializados. Esto ha conducido a la creación de entidades especializadas dentro del sector público. Posteriormente ha surgido la necesidad de coordinar la acción de dichas entidades. Esta necesidad organizacional de toda sociedad moderna ha contribuido a fortalecer al ejecutivo. Colombia no ha sido una excepción a esa tendencia.

Entre los factores más influyentes en la aparición de las entidades descentralizadas, según funciones, se destacan los siguientes:

1. La lucha partidista por el botín burocrático

Los organismos estatales tradicionalmente administrativos, es decir, los ministerios, las gobernaciones, etc., habían sido penetrados desde el siglo XIX, por intereses particularistas de partido en forma tal que se los había llegado a concebir como un botín para ser usufructuado por el partido que controlara la presidencia. Ello había conducido a la inestabilidad del personal administrativo, a una deficiente calificación profesional de éste —salvo contadas excepciones—, y, en general, a una notable ineficiencia administrativa.

A partir del decenio de 1930 se hizo un esfuerzo sistemático para aislar de la lucha partidista algunos sectores de la actividad gubernamental, con el fin de incrementar su eficiencia y asegurar la continuidad en sus obras. Para ello, por ejemplo, durante esos años se adoptó una política de fomento crediticio a la agricultura y a la vivienda, por medio de entidades estatales autónomas como la

Caja de Crédito Agrario (fundada en 1931) y el Banco Central Hipotecario (establecido en 1932). Un poco más tarde, en 1940, aparece el primer organismo descentralizado nacional dedicado al fomento de la industria, el Instituto de Fomento Industrial (IFI). La escasez de recursos presupuestales de estas entidades y similares organismos hizo que su repercusión en el fomento de la industria y del comercio fuera, hasta hace pocos años, restringida.

2. *El proceso de industrialización y la intervención del Estado*

La crisis económica de los años 1929 y siguientes obligó al Estado a intervenir activamente en la vida económica nacional a fin de salvar de la ruina a un gran número de deudores insolventes⁴. Además, el proceso de industrialización del país hizo imperiosa una serie de obras de infraestructura que solo el Estado podía atender. De ahí el desarrollo de las redes de carreteras, ferrocarriles, y de los sistemas de telecomunicación. Esta tarea estatal pudo desarrollarse, debido, al parecer, a que esas obras se hacían en base a contratos con particulares cuyo cumplimiento era en gran parte ajeno a la política partidista. Por otro lado, surgió la necesidad de financiar obras de infraestructura que requerían un fuerte respaldo crediticio, prolongada asesoría técnica, y la contribución de empresas estatales relativamente autónomas. Tal fue el caso de los acueductos, alcantarillados y plantas hidroeléctricas. Como respuesta a esas necesidades se creó el Instituto de Fomento Municipal en 1940. El mismo proceso de industrialización, afectado por la parálisis crediticia y comercial de ámbito internacional que acompañó a la Segunda Guerra Mundial, se constituyó en una fuente de constantes demandas de intervención estatal para el desarrollo de ciertas industrias básicas. Este fue uno de los objetivos del Instituto de Fomento Industrial,

de cuya labor de promoción surgieron industrias como Acerías Paz de Río y la Industria Colombiana de Llantas (ICOLLANTAS).

3. *Algunas características ideológicas de los partidos tradicionales*

El desarrollo de las políticas estatales intervencionistas (en la economía) y asistencial (política de bienestar) que caracterizó a los regímenes liberales de 1930–1946, y que luego fue continuado, con diferencias de énfasis pero no de sustancia, por los regímenes conservadores de 1945–1953, por el general Rojas (1953–1957), y por el Frente Nacional, contribuyó no poco a la creación de organismos que, por su alto nivel técnico y por su alejamiento de la lucha partidista, hicieron más factible la realización de esta política, con agilidad, competencia y continuidad.

Asimismo la concepción del papel planificador del estado, aceptada en la actualidad tanto por liberales, como por conservadores, ha llevado a descargar a los ministerios de la ejecución inmediata de los programas a fin de desplazar ésta hacia las entidades descentralizadas, y convertir a aquéllos en organismos programadores y coordinadores, dentro de las pautas de planes generales de desarrollo formulados por el presidente (con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación)⁵.

4. *Exigencias del sector privado*

El creciente dinamismo del comercio y de la industria del país condujo, principalmente en el último decenio, a los dirigentes de estos sectores de la economía, a exigir del gobierno nacional funciones de coordinación, estímulo y protección de los intereses privados. El desempeño

⁵ Ver especialmente la ley 19 de 1958, con los decretos 2703 de 1959 y 550 de 1960, y la ley 65 de 1967, con los decretos 1050 y 3130 de 1968.

⁴ Por ejemplo, el decreto 280 de 1932.

de dicha función requería un personal técnico y estable, y una mayor agilidad administrativa. Así pues, se fueron creando otras entidades gubernamentales, relativamente autónomas, con capacidad para atender las mencionadas exigencias.

Tal parece haber ocurrido con la creación de la Corporación Financiera Popular (CFP, 1967), del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO, 1968), y de los fondos administrados por el Banco de la República, a saber, el Fondo de Inversiones Privadas (FIP), creado en 1963, el Fondo Financiero Agrario (FFA), creado en 1965, el Fondo Financiero Industrial (FFI), y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU), ambos creados en 1968.

5. *La lentitud legislativa*

La ausencia de cooperación oportuna y eficaz del Congreso con los planes del ejecutivo ha hecho que los mandatarios de los últimos lustros busquen la creación de entidades administrativas lo más distanciadas posible de la acción del Congreso. Ese comportamiento legislativo proviene, tanto de los intereses regionales e individualistas de sus miembros, como de la naturaleza cada vez más compleja de los problemas que requieren intervención estatal.

Ni los planes de acción, ni el presupuesto de las entidades descentralizadas han estado sujetos a control efectivo por parte del Congreso⁶. A éste se le ha informado del monto de ingresos y egresos de algunos de los mismos, los llamados establecimientos públicos. Ello constituye un indicador elocuente de la creciente debilidad del Congreso colombiano fren-

te al poder ejecutivo. Conviene tener en cuenta que en los últimos años el presupuesto de los establecimientos públicos nacionales ha sido superior al presupuesto del gobierno nacional.

En síntesis, se ha venido cumpliendo un proceso de debilitamiento paulatino de la descentralización territorial, paralelamente con el crecimiento de las entidades descentralizadas por funciones o servicios. La tendencia hacia una mayor descentralización funcional, coordinada por una presidencia fuerte, parece ser una constante del actual sistema político colombiano.

Hasta la reforma administrativa de 1968, los institutos descentralizados gozaron de una gran autonomía. Autonomía que podía variar de acuerdo a la naturaleza jurídica de cada entidad, y a la personalidad tanto del respectivo presidente, como de los directivos de las distintas entidades. Algunas de ellas eran ruedas sueltas dentro del Estado, con poco o ningún control por parte del Congreso o aún de la presidencia.

En el año 1968 se buscó corregir esta situación, aún con disposiciones constitucionales⁷. Según las determinaciones entonces acordadas, el presidente puede nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos nacionales, de las empresas comerciales e industriales de la nación, y de las sociedades de economía mixta donde la nación posea el 90% o más del capital social de las mismas. La junta directiva de todas las entidades descentralizadas está presidida por un ministro (o por su representante; en dichas juntas los representantes del sector público son,

⁶ Esta situación ha sido ligeramente modificada por el decreto-ley 294, de 1973.

⁷ Artículo 120, ordinales 1 y 5 de la constitución nacional según la reforma de 1968. Igualmente, los decretos 1050 y 3130 de 1968.

por lo general, más numerosos que los representantes del sector privado. Finalmente, el gobierno nacional ha reforzado sus posibilidades de control por medio de mecanismos que varían según las entidades, pero que atañen a puntos estratégicos tales como el derecho de veto en las decisiones de algunas juntas directivas, el voto privilegiado para las acciones del estado (en algunas empresas mixtas), etc.⁸.

Todo esto ha hecho más factible la coordinación de las entidades descentralizadas y su sujeción a las metas que les asigne el presidente (ocasionalmente, también el Congreso), conservando una relativa autonomía administrativa y económica.

B. La política de partido y los institutos descentralizados

A continuación se expone la forma como las políticas partidistas inciden en la actividad de los institutos descentralizados una vez han sido creados.

Las conclusiones que se presentan se basan en entrevistas efectuadas con los gerentes y directores del Instituto de Fomento Industrial, el Fondo de Promoción de Exportaciones, la Corporación Financiera Popular, el Fondo de Inversiones Privadas, el Fondo Financiero Industrial, el Fondo Financiero Agrario y el Fondo de Estudios de Desarrollo Urbano. En las entrevistas se indagó sobre los siguientes aspectos: selección de personal y proceso de toma de decisiones, e influencia de la política partidista en cada uno de esos dos temas.

1. Selección de personal

a. El personal directivo

De acuerdo a las entrevistas, y por información de otras fuentes, se puede afirmar que la política partidista tiene una incidencia relativamente baja en el nombramiento del personal directivo de las entidades estudiadas. La conformación de las juntas directivas no parece estar influida por criterios partidistas.

Los criterios para nombrar a los miembros de estas juntas directivas así como la del Banco de la República tienden a ser funcionales. Es decir, se procura que allí tengan representación tanto los organismos del sector público como del sector privado más directamente vinculados a la actividad de estos organismos. A nivel de estas juntas directivas no se observan presiones para lograr la paridad entre los partidos tradicionales.

En cuanto a los gerentes o directivos se aprecia lo siguiente: en el caso de los Fondos administrados por el Banco de la República, poco se tienen en cuenta los criterios partidistas en la selección de sus directivas. En el caso del Instituto de Fomento Industrial, el Fondo de Promoción de Exportaciones y la Corporación Financiera Popular, sus gerentes o directores generalmente provienen del sector privado y una vez vinculados al gobierno manifiestan poco interés por hacer o propiciar política partidista, aunque se inclinan a favorecer a sus respectivas regiones. Pocos son los directivos o gerentes de estos tres institutos que han sido nombrados por razones partidistas, como premio a sus anteriores servicios a determinados líderes o causas; aún en este caso, han sido personas técnicamente capaces, más interesados en labrarse un nombre como buenos ejecutivos que en distribuir favores a sus copartidarios.

Con respecto al Instituto de Fomento

⁸ Jaime Castro, "Los organismos descentralizados", *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, año 2, número 7 (junio 1972), p. 98.

Industrial, el Fondo de Promoción de Exportaciones y la Corporación Financiera Popular existe una fuerte presión de origen regional, ya que políticos y personas influyentes del sector privado de algunas regiones del país instan al gobierno para que se escoja a personas provenientes de esas regiones.

La presión a favor de la paridad partidista a nivel de los altos funcionarios administrativos, subalternos al gerente o director, es menor en el caso de los Fondos, que en el Instituto de Fomento Industrial y la Corporación Financiera Popular.

b. El personal no-directivo

Los Fondos del Banco de la República no parecen tener en consideración las características de afiliación política en el reclutamiento y promoción del personal no-directivo. Predominan allí los logros personales, pero también ayudan las amistades y el padrinazgo de personas prestantes.

Con respecto al Instituto de Fomento Industrial y la Corporación Financiera Popular se nota alguna incidencia de la política partidista. Los directorios políticos han presionado, con éxito relativamente modesto, para que en estas entidades se imponga el criterio de la paridad, a nivel del personal no-directivo. Con todo, ha sido excepcional el que se haya creado algún puesto, o se haya despedido a alguien, para satisfacer a estas presiones; las vacantes, cuando los gerentes o directivos han cedido ante la presión en pro de la paridad, se asignan al partido político en desventaja, sin pasar por alto un mínimo de adecuada calificación profesional o técnica en los aspirantes.

Parece que todavía se encuentra vigente la costumbre de las “recomendacio-

nes” de políticos y de otras personas influyentes en favor de los aspirantes a cargos públicos, de cualquier categoría. Estas “recomendaciones” en forma escrita o verbal (por teléfono, etc.), hechas ante los gerentes o directores del Instituto de Fomento Industrial, el Fondo de Promoción de Exportaciones y la Corporación Financiera Popular (rara vez ante los directivos de los Fondos del Banco de la República o ante su gerente general), tienen un éxito mayor o menor según la actitud que estos ejecutivos adopten. Existe una amplia gama de actitudes, que va desde la de quien francamente admite “sí, nosotros tenemos en cuenta esas recomendaciones, siempre y cuando el candidato sea apto y lo necesitamos”, hasta la de quien expresó “Para mí esas recomendaciones no tienen ningún valor; más aún, son contraproducentes porque me hacen desconfiar del aspirante”. En conjunto, parece que las “recomendaciones” no son el factor decisivo en los nombramientos, no obstante resultan útiles si van acompañadas de la aptitud profesional o técnica requerida.

2. El proceso de toma de decisiones

Conviene analizar brevemente dos tipos de procesos de toma de decisiones, y la incidencia de la política partidista sobre los mismos. El uno está relacionado con la determinación de políticas generales y de programas específicos, y el otro con la aceptación o rechazo de las solicitudes de préstamo o de inversión, presentadas ante las distintas entidades.

a. Las políticas generales y los programas específicos

Los programas específicos, que cada una de las entidades quiere desarrollar, se fijan de acuerdo con su finalidad propia y conforme a las prioridades establecidas por el gobierno. En la determinación de

las políticas generales parecen predominar tres tipos de criterios:

1o. Los técnicos, de acuerdo a los planes de desarrollo económico y social que hayan acogido el presidente y sus colaboradores más inmediatos;

2o. La necesidad de solucionar situaciones conflictivas que amenacen el orden público o la estabilidad institucional; y

3o. Las preferencias específicas del presidente y de sus ministros, a favor de ciertos grupos o sectores de la economía o de determinadas regiones del país.

Los organismos estudiados toman estas prioridades del alto gobierno como guía de sus programas específicos, y procuran ejecutarlas conforme a criterios fundamentalmente técnicos. Pero siempre queda la oportunidad, para que, aún dentro de criterios racionales, entren en juego las preferencias personales de quienes integran las juntas directivas, especialmente de los ministros que la presiden, o de los gerentes y directores de estos organismos.

Por otro lado, se observa un proceso inverso, en la medida en que, algunos de éstos conciben y proponen alternativas a las prioridades adoptadas por el gobierno, y las promueven a nivel de sus superiores jerárquicos.

b. Las solicitudes de préstamo o de inversión

El proceso de toma de decisiones con respecto a las solicitudes de préstamo presentadas a los Fondos del Banco de la República, es ajeno a consideraciones partidistas. Ello se debe, principalmente, a la tradición apolítica del mismo Banco, y al hecho de que estos Fondos funcionan a través de intermediarios (entidades bancarias y corporaciones financieras) que se rigen por criterios comerciales.

En el caso del Instituto de Fomento Industrial, el Fondo de Promoción de Exportaciones y la Corporación Financiera Popular, prima el criterio del rendimiento económico, en tal forma que las consideraciones partidistas no parecen determinar las decisiones sobre solicitudes de préstamo o de inversión. Sin embargo, en ocasiones, se da un trámite más acelerado, pero no más favorable, a ciertas solicitudes que cuentan con el respaldo de funcionarios del alto gobierno o de políticos destacados.

A nivel de juntas directivas y de los directores o gerentes de las entidades estudiadas, se nota que influyen, en la consideración de las solicitudes de préstamo o de inversión, otros factores distintos a los partidistas y a los puramente técnicos, tales como las amistades personales o las predilecciones individuales por ciertos sectores de la industria o del comercio, o por ciertas regiones. No obstante ello ocurre sin pasar por alto los criterios básicos de carácter técnico, propios de cada solicitud.