

## **El Estado clientelar-burocrático colombiano de la primera mitad del siglo XX: una visión literaria de Álvaro Salom Becerra**

**The Colombian bureaucratic-clientelist State of the first half of the 20th century: a literary vision of Álvaro Salom Becerra**

### **Resumen:**

El presente trabajo es una caracterización del Estado clientelar burocrático de la primera mitad del siglo XX en Colombia, usando la obra literaria del escritor bogotano Álvaro Salom Becerra, quien mediante sus novelas permite reconstruir los modus operandi de la burocracia colombiana para una parte del siglo XX. El análisis planteado, se apoya en los conceptos de burocracia y clientelismo, donde se realiza una aproximación teórico-conceptual, que tiene como propósito plantear u/o proponer un concepto de burocracia clientelar. Posteriormente, se utiliza las cinco obras de Salom, donde se extrae una serie de fragmentos que ejemplariza la burocracia clientelar, contrastado con estudios sobre clientelismo en Colombia. De esta manera se identifican unas lógicas de funcionamiento de la burocracia clientelar, que para este periodo no son comprensibles sin una filiación partidista. Además, el trabajo se presenta como un medio de reconstrucción histórica de un proceso que no ha sido especialmente documentado desde las lógicas administrativas públicas.

**Palabras claves:** burocracia clientelar; sistemas de personal en el sector público; historia de la burocracia

### **Abstract:**

The present work is a characterization of the bureaucratic clientelist state of the first half of the 20th century in Colombia, using the literary work of the Bogota writer Álvaro Salom Becerra, who through his novels allows reconstructing the modus operandi of the Colombian bureaucracy for a part of the 20th century. The proposed analysis is based on the concepts of bureaucracy and clientelism, where a theoretical-conceptual approach is carried out, whose purpose is to propose and / or propose a concept of clientelist bureaucracy. Subsequently, the five Salom works are used, where a series of fragments is extracted that exemplifies the clientelist bureaucracy, contrasted with studies on clientelism in Colombia. In this way some logics of functioning of the clientele bureaucracy are identified, which for this period are not understandable without a partisan affiliation. In addition, the work is presented as a means of historical reconstruction of a process that has not been specially documented from the public administrative logics.

**Keywords:** clientele bureaucracy; personnel systems in the public sector; history of bureaucracy

Fecha de recepción: 27 de febrero de 2018

Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2018

## **El Estado clientelar-burocrático colombiano de la primera mitad del siglo XX: una visión literaria de Álvaro Salom Becerra**

**The Colombian bureaucratic-clientelist State of the first half of the 20th century: a literary vision of Álvaro Salom Becerra**

**Luis Alberto Galeano Escucha\***

### **Introducción**

La obra del escritor colombiano Álvaro Salom Becerra, muestra de una manera amplia e interesante la forma en que funcionaba la sociedad y el Estado colombiano, es decir, los modos operandi de este Estado en una gran parte del siglo XX. En este sentido, la gestación de una burocracia nacional siempre ha estado muy a la par de un modelo de botín político y clientelar, en un Estado que desde su independencia ha mostrado fuertes raíces patrimoniales que con el avance del siglo XX consolidó un sistema político clientelar, como definición de hacer política en Colombia. En consecuencia, el propósito de este trabajo es analizar como Álvaro Salom Becerra, describe la burocracia colombiana de la primera mitad del siglo XX y como esta se aferra al aparato estatal gracias a los procesos de clientelismo y padrinazgo que predominaron y predominan en las prácticas políticas, contrastándolo con la literatura que hay para la época, con el fin de establecer que el clientelismo en Colombia es un fenómeno que ha perdurado durante gran parte de su historia: es decir, se gestó una burocracia que actúa bajo lógicas clientelares.

Para realizar el presente trabajo, en un primer lugar, se pretende generar una aproximación al tema del clientelismo mediante la exposición del concepto tanto de clientelismo como de burocracia. Con esta parte, se pretende básicamente establecer un concepto aproximado de Estado clientelar burocrático. En la segunda parte del trabajo, se pretende demostrar el concepto de Estado clientelar burocrático mediante la visión literaria que ofrece el escritor bogotano Álvaro Salom Becerra. En términos básicos, este trabajo se concentra en exponer lo que literariamente ofrece Salom de clientelismo burocrático a la luz de una aproximación a su conceptualización.

El método que plantea este trabajo es una revisión bibliográfica de una serie de temas concretos. De una parte, esta la biografía de clientelismo, al respecto se puede afirmar que conceptualmente la gama es amplia y permite generar debates, sin embargo, los acercamientos de tipo histórico para el caso colombiano son pocos, así mismo, los factores sociológicos del mismo, es decir, que motiva a la gente a ser o a optar por el clientelismo. Con respecto a los autores citados, todos manejan una línea política y que abordan el debate desde el estudio de casos e implicaciones armadas como es el caso de Fernán Gonzáles, Andrés Dávila y Francisco Leal. Para el concepto de burocracia, sin duda el autor obligado a citar es Max Weber, teniendo en cuenta que expone toda la caracterización de una burocracia gracias a las observaciones que hace del modelo mandarín, sin embargo, se apelará a establecer el concepto de sistemas de personal en el sector público a fin de encarrilar el concepto de burocracia que comúnmente se piensa. A partir de estos dos conceptos la labor

---

\* Docente-Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. Correo electrónico: [lagaleano@unal.edu.co](mailto:lagaleano@unal.edu.co)

consiste en aproximar el concepto de Estado clientelar burocrático. Teniendo en cuenta que el trabajo se plantea en un espacio de tiempo, se recurre a Álvaro Salom Becerra, que con su visión en los cinco libros más destacados, permite ubicar los conceptos anunciados anteriormente en la coyuntura que se presentaba en la Colombia de la primera mitad del siglo XX.

Antes de iniciar con el grueso del trabajo, se hace necesario indicar que es menester y una obligación de los historiadores recuperar la memoria institucional del Estado. Desafortunadamente los estudios sobre el Estado en Colombia son escasos, privilegiando los estudios sobre política y la historia política, más no sobre la historia institucional como tal. Esta carencia de estudios hace que las lógicas de funcionamiento del Estado sean lejanas a la sociedad. Este trabajo llama la atención sobre este tema, si bien no se estudia la institución, es una forma de recordar uno de los elementos más importante de ese Estado: sus funcionarios, de los cuales al igual que la institución que ellos, representan hace falta estudiarlos y analizarlos de mejor forma.

### **El Estado clientelar burocrático**

El concepto burocracia, comúnmente, es siempre asociado a los servidores públicos es decir, a los empleados del Estado. De otra parte, al clientelismo es posible verle desde dos puntos de vista: como un fenómeno de la corrupción de un Estado, o como una forma asociativa de acción política. Al establecer la categoría Estado clientelar burocrático, se propone describir las prácticas de carácter clientelar de la burocracia. En este aparte se pretende conceptualizar tanto burocracia como clientelismo y de esta forma desarrollar una idea de un Estado clientelar burocrático y como opera.

Burocracia es un concepto que ha desarrollado en un alto grado el sociólogo Max Weber, y como se mencionó se asocia al personal que se desempeña como empleados públicos, lo que en función pública se conoce como servicio civil. Es importante señalar en este momento, que los sistemas de personal que se presentan en un Estado son las formas de como se organiza ese funcionariado. Por lo tanto, se puede decir que tradicionalmente en el sector público se han conocido básicamente tres sistemas de personal<sup>1</sup>: sistema patrimonialista, sistema de botín político o *spoiled system*, y sistema de mérito o de carrera administrativa (Álvarez, 2004).

En primer lugar, el sistema patrimonialista se caracteriza por considerar los cargos públicos como de propiedad privada, como un bien de un gobernante o por quien ejerce el poder, disponiendo de ellos en la forma en que le parezca más conveniente (Álvarez, 2004). Estos puestos se pueden comprar, donar o heredar y son susceptibles de valoración económica. Un ejemplo de estas practicas en Colombia se observa en el periodo colonial: Jaime Jaramillo Uribe (1979) y Jorge Orlando Melo (2018), indican que la precaria situación de las cajas reales en algunos territorios de la Nueva Granada generó la necesidad de la venta de cargos, como forma de financiación de la administración, no obstante, el ingreso al servicio realengo era considerado un elemento de estatus social.

Por su parte el sistema de botín político o *spoiled system*, corresponde a aquella concepción de que los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al

---

<sup>1</sup> Para la conceptualización de los sistemas de personal, se tomará como referencia a los estudiosos del modelo colombiano, teniendo en cuenta que ellos han logrado identificar la forma de funcionamiento y caracterizarla conceptualmente en las particularidades institucionales, políticas y sociales de país.

movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder (Álvarez, 2004). Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados dentro de los más capaces o de mayores méritos, sino entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores políticos. Sin embargo, la estabilidad del funcionario no es garantizada y cualquier cambio político u/o electoral puede ocasionar su remoción. El sistema de botín político utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder. El origen del nombre de botín político se debe precisamente al hecho de que al lograr una victoria electoral se consideraba que debía otorgarse una recompensa al partido o grupo que resultara victorioso. Para el caso de Colombia, la consolidación de los partidos políticos, conservador y liberal, a mediados del siglo XIX, hizo más visible esta práctica, que en el caso republicano, se puede rastrear sus orígenes en las disputas doctrinarias frente al manejo del gobierno entre los seguidores de Simón Bolívar y los de Francisco de Paula Santander, que luego de los resultados de las elecciones u/o guerras ocasionaba que el grupo vencedor ocupará sistemáticamente los cargos de la burocracia estatal.

Finalmente, el sistema de mérito, que en términos de la función pública se materializa en la carrera administrativa, es una concepción de la administración de personal en el sector público donde la selección y la promoción de los empleados, toma como base principal la idoneidad, capacidad y mérito del funcionario (Álvarez, 2004). En Colombia, se creó el sistema de carrera mediante la Ley 165 de 1938, en el gobierno liberal del Alfonso López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945), sin embargo, este sistema fue prácticamente inoperante hasta mediados del siglo XX, cuando se expide nuevas normatividades al respecto, que logra que funcione pero con incorporaciones extraordinarias o por amnistías a funcionarios que acreditaran tiempo de servicio (Álvarez, 2009). El último intento normativo por hacer realmente operante la carrera administrativa se promulgó en 2004, mediante la ley 909, empero, sus resultados a hoy en día son modestos.

Si se aborda los conceptos expuestos por Weber para caracterizar un burócrata, no se ajustaría a lo que se entiende por burócrata-funcionario público en el común general. Por esto, se entenderá por burócrata a la persona que ocupa un puesto o cargo público, que es diferente a un político, en el sentido que la ley colombiana establece que los funcionarios públicos-burócratas no pueden participar en política. Además, si se recurre al concepto de burócrata de Weber, en sentido estricto de la conceptualización, sólo aplicaría para el sistema de mérito. Aplicando el concepto burócrata-servidor público se puede ajustar a los sistemas de personal en el sector público abordados previamente.

Antes de continuar con el concepto de clientelismo, es importante considerar que: en primer lugar, se observa que la aparición de los sistemas no necesariamente surge en una secuencia cronológica sino de acuerdo con las características y la evolución política, administrativa y cultural de cada país o territorio. De acuerdo con lo anterior, los sistemas de personal se adaptan a las estrategias y concepciones políticas de los gobernantes de turno. De otra parte, los sistemas de administración de personal no se presentan de una manera pura si no en grados de aplicación o grados de adaptación, es decir, el sistema de botín político puede aparecer simultáneamente con un sistema formal de sistema de carrera administrativa y simultáneamente, tener características de un sistema patrimonialista.

Por su parte, para conceptualizar clientelismo, es necesario revisar a Francisco Leal y Andrés Dávila (1991), ellos afirman que el clientelismo es el aprovechamiento del poder para

obtener ventajas electorales de tipo personal, o manipulación de los puestos públicos y los favores personales con los recursos del Estado. Por su parte, Francisco Gutiérrez (1998), quien citando a Lucy Mair (1967), califica el clientelismo como un sistema de lealtades asimétricas. Además, Gutiérrez habla del clientelismo como pacto con obligaciones mutuas. Son interacciones que se producen en un espacio, que involucran y tienen efecto sobre individuos, esto produce lealtades y la transferencia de recursos arriba – abajo, abajo – arriba (1998).

Continuando con esta conceptualización, Fernán González (1980), afirma que se establece una relación cliente patrón donde median los favores y la negociación. En este sentido, el clientelismo se constituye:

[...] como un sistema primitivo y deformado de seguridad social, donde actúan como intermediarios los partidos políticos tradicionales que otorgan bienes y servicios a cambio de apoyo electoral que les permite legitimar su poder en términos de democracia formal. El clientelismo se alimenta del atraso, desempleo, pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población y de la necesidad que tienen las clases políticas de una refrendación electoral de su poder por parte de las masas populares (González, 1980: 171).

La pregunta que surge teniendo en cuenta lo expuesto en los sistemas de personal es: ¿en términos burocráticos el clientelismo es una modalidad de corrupción o una forma asociativa de acción política? En un primer nivel de respuesta, se puede afirmar que esta depende según el contexto social donde opere el clientelismo burocrático, es decir que se verá como una forma asociativa de acción política donde la sociedad lo acepte como una practica cotidiana, a partir de esta consideración, la cultura lo legitima. Pero si se considera que en el Estado debe estar las personas más capacitadas, esta práctica es corrupción que facilita la ineficiencia y la desviación de recursos públicos. En este sentido, se puede pensar que el clientelismo puede ser la puerta de entrada a fenómenos de corrupción pública, pero al mismo tiempo, puede ser un medio de representación política que permite que problemáticas locales se discuten y gestionen en ámbitos nacionales (Guerrero, 2013), mostrándose como un mecanismo de intermediación de bienes y servicios entre esferas nacionales y locales.

El clientelismo burocrático puede operar en los tres sistemas de personal, teniendo en cuenta que, en el sistema patrimonialista los cargos burocráticos dependen de una persona y esta a decisión personal escogerá los funcionarios que sean adeptos a el, y demuestren fidelidad lo cual configura clientelismo. En el sistema de mérito, se podría pensar que es improbable pensar en clientelismo, teniendo en cuenta que el acceso a la carrera burocrática responde a concursos de méritos donde ingresan los mejores, concatenado lo que expone Weber, no obstante, la experiencia demuestra que este sistema es sujeto de ser influenciado por acciones clientelares. No sólo se demuestra lo anterior, afirmando que en muchas ocasiones los concursos de acceso a la carrera burocrática son sujetos de ser corruptos y con favoritismos implícitos y explícitos, ejemplo, perfiles específicos de formación y experiencia que personas previamente seleccionadas pueden cumplir. Además se logra evidenciar clientelismo en este sistema, mediante incorporación masiva o amnistías<sup>2</sup> para incorporar

---

<sup>2</sup> La historia de la carrera administrativa en Colombia, demuestra que un alto porcentaje de los funcionarios incorporados no obedecen a concursos de meritos sino a incorporaciones por amnistías, que demuestran lo inoperante de este sistema en Colombia y la falta de un sentido de merito en la sociedad colombiana. Para el periodo de 1938 a 1991, un 80% de los servidores públicos que ingresaron al sistema de carrera por medios excepcionales y no por concursos de mérito (Álvarez, 2009).

personal al Estado sin seguir fielmente los lineamientos legales a fin de lograr apoyos electorales y mantenimiento de cuotas partidarias en las organizaciones estatales. El sistema que mejor responde a una lógica clientelar burocrática es el sistema de botín político, teniendo en cuenta que si las personas no pertenecen al partido vencedor en la contienda electoral, no podrán ser parte de la repartición burocrática. Aquí, prevalece el favoritismo, el amiguismo y el padrinzgo, que es una constante en las repúblicas con fragilidad estatal y dificultad en la consolidación del Estado<sup>3</sup>, situación que se presenta con especial arraigo en la cultura política colombiana.

### **El clientelismo burocrático: visión del literato Álvaro Salom Becerra**

La visión que ofrece en sus obras el escritor bogotano Álvaro Salom Becerra es de extraordinaria importancia para identificar: el costumbrismo de la sociedad bogotana, la política colombiana, la descripción de los espacios y usos de la ciudad, y algo que no ha sido estudiado profundamente y es la burocracia y la forma de operar de la misma, en las épocas que el narra en sus libros, siendo inicios del siglo XX hasta mediados de la década del setenta. Si bien es una visión literaria, de carácter ficticia, la vida del autor confirma que si bien estas novelas que escribió Salom tienen elementos de la ficción, sus obras están ancladas en un contexto político de sociedad que es la que vivió, y en especial la parte burocrática, teniendo en cuenta que su vida estuvo marcada por la presencia de la política y por el hecho de ser un burócrata más. Por esta razón se presentan las cinco obras Salom, mostrando los elementos que configuran un clientelismo burocrático.

Salom en su obra evidencia las prácticas y lógicas de funcionamiento, que si bien, por el carácter de novela de su obra podría obviarse, se debe tener en cuenta que el escritor fue un burócrata y su narrativa podría considerarse una exposición de su experiencia en el servicio civil. Teniendo en cuenta esta premisa, la presentación de las obras obedece a un sentido de utilidad conceptual, es decir, el orden se genera en la medida que la obra resalta de manera más profunda las prácticas del clientelismo burocrático, siendo así que: *Un tal Bernabé Bernal* y *Don Simeón Torrente ha dejado de... deber*, novelas cuyo personaje principal es un burócrata estatal, evidenciando las peripecias que debe atravesar para mantenerse en la burocracia y por lo tanto exhibiendo su experiencia vital al interior del aparato burocrático, mientras que en las novelas: *Al pueblo nunca le toca* y *El delfín*, los personajes principales aunque no pertenecen a esa burocracia, el contexto de la obra muestra la forma de su funcionamiento. Finalmente, *Un ocaso en el cenit Gilberto Álzate Avendaño* ofrece una biografía de un político conservador colombiano, siendo el contexto la forma de exponer las prácticas clientelares burocráticas.

### **Una tal Bernabé Bernal**

Este texto salió al público en el año de 1975, y es el tercer libro que escribió Salom. Se resalta en primer lugar este texto, teniendo en cuenta su temática, que es la vida de un burócrata que es explotado por sus jefes y sus superiores. En este libro se pone en escena la vida del burócrata promedio que consigue su puesto gracias al favoritismo, el pago de servicios, etc.

---

<sup>3</sup> La consolidación de Estado se puede medir desde dos aspectos: uso legítimo de la violencia del Estado y monopolio de la tributación, al respecto ver Garay *et al* (2008), en los trabajos sobre captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia.

En una de las primeras páginas del texto un ciudadano expresa: “¡Esos oligarcas no sueltan nunca la teta!” (Salom Becerra, 1975: 10), siendo una referencia a los recursos públicos, en la misma línea, Alfonso Fernández, en un trabajo sobre la elite de la ciudad de Cartagena de Indias, señala que: “El Estado era un recurso más, tan valioso como podría serlo la tierra y el capital. Existía, además, por otro lado, una larga y fundada tradición clientelar desde el período colonial que permaneció invariable con el advenimiento del Estado republicano” (Fernández Villa, 2005: 6). La tradición de ver el Estado como un dador de recursos no es nuevo, se puede encontrar elementos de esto desde la misma colonia. Y esto no solo se presenta en un nivel nacional, a nivel territorial el fenómeno es más radicalizado: “Los mismos burócratas y contratistas que como terneros insaciables, succionaban las ubres exhaustas del tesoro municipal” (Salom Becerra, 1975: 92), en una clara referencia a burócratas locales.

En cuanto a la vida del personaje central de la obra Salom afirma, que: “La necesidad de subsistencia y la carencia de una profesión definida los había arrojado en brazos de la burocracia. El destino los había encargado de reunir, durante muchos años, en una dependencia del Estado” (Salom Becerra, 1975: 13), además, muestra la necesidad de mantenerse: “Su burocrático instinto de conservación lo había llevado a afiliarse dos veces a uno de los partidos tradicionales y a militar otras tantas veces en el bando contrario.” (Salom Becerra, 1975: 14), en esta línea, Richard Stoller (1995), en un trabajo sobre los gobiernos liberales en Colombia de los años treinta, señala que: “[el] clientelismo [es] un sistema basado en la afiliación a un partido” (p. 3), de esta manera, si se desea hacer parte de la burocracia estatal, es necesario estar afiliado a un partido y la forma de acceso al cargo público será clientelista, donde Salom caracteriza la vida burocrática clientelar, como: “Su carrera burocrática había sido una cadena de intrigas, de actos de adulación y servilismo” (Salom Becerra, 1975: 16).

En uno de los momentos de la obra, cuando el personaje principal tiene la necesidad de ingresar a la burocracia, siempre se muestra inducido e influenciado por alguien que ha sido burócrata: “Un político, pariente suyo, se había encargado de pasearlo, como un lazarillo, por diferentes entidades oficiales” (Salom Becerra, 1975: 18), este familiar explica como ingresar a la administración pública mediante el favoritismo y el uso o la necesidad de estar en un partido político:

[...] En este país una persona, como usted, que no sepa hacer absolutamente nada, tiene que ser empleado público [...] para desempeñar un puesto oficial lo único indispensable es que lo nombre a uno. Y para que lo nombren lo único necesario es pertenecer al partido que esté gobernando. Y para pertenecer a un partido basta con que el respectivo Directorio lo afirme. Y para que el Directorio lo afirme se requiere apenas ser amigo de uno de sus miembros. Y para hacerse amigo de uno de ellos es suficiente invitarlo a almorzar” (Salom Becerra, 1975: 49).

Después de lograr que se efectuara el padrinazgo se generaba el nombramiento que corresponde al pago de favores, como se muestra cuando el personaje principal es recomendado por un político de reconocido para que sea nombrado en un cargo público: “[...] El actual Prefecto de Seguridad me debe un nombramiento y no me puede negar ningún favor [...] Recientemente hice nombrar, además, a una hermana suya en el Ministerio de Gobierno” (Salom Becerra, 1975: 56). Salom configura la red clientelar mostrando como el cliente debe pagar el favor de su cargo público, nombrando a su recomendado: “[...] voy a nombrarlo [...] Me basta saber que usted es copartidario mío y que su padre fue un buen

soldado de la causa [...] Además, la recomendación del Doctor [...] es muy obligante para mí [...] Este mundo de la política es una sociedad de ayuda mutua” (Salom Becerra, 1975: 58). En este orden de ideas, Joan Prats (2002), afirma que los fundamentos institucionales del sistema de patronazgo o *clientelización* política del empleo público son ordenados por el poder político para la realización de sus fines, es decir que esta función pública es entendida como organización. A su vez, Salom hace una caracterización del patrón: “Ni los bogotanos ni los políticos dicen nunca no. Aquéllos por el miedo de perder un amigo y éstos por el temor de perder un voto [...] La legión de sus protegidos era infinita pues había logrado colocar fichas suyas en todos los tableros de la administración pública” (Salom Becerra, 1975: 50).

En cuanto a los partidos políticos, Salom Becerra en este texto los presenta teniendo en cuenta el contexto político de la época: “En agosto de 1930, después de cuarenta y cinco años de ayuno, el liberalismo había llegado a la mesa del festín burocrático” (Salom Becerra, 1975: 49), al respecto es importante resaltar que “los partidos Liberal y Conservador, [son] grupos integrados verticalmente clientelistas con un mínimo de una organización formal” (Stoller, 1995: 379). Continuando con este aspecto se comenta además:

Los viejos tetrarcas de la hegemonía [...] habían desaparecido de la nómina ministerial y sus conmitones, ahitos de sueldos y viáticos, habían sido desalojados por liberales famélicos. Y aunque el régimen se autodeterminaba de “concentración patriótica”, era indispensable acreditar la afiliación al partido liberal para ser nombrado en un cargo público. Tal vez la “concentración patriótica” aludía al hecho de que todo el poder estaba concentrado en las manos autocráticas del Presidente Olaya<sup>4</sup> (Salom Becerra, 1975: 49-50).

Se muestra como el gobierno de turno hace la repartición del “botín estatal”. Posteriormente, al iniciar el gobierno del presidente Alfonso de López Pumarejo, Salom afirma:

El régimen de la Colonia terminó en 1934 y no en 1810, aunque los historiadores digan lo contrario. El cambio que se operó en la mentalidad de las gentes fue el resultado más positivo de la semi-revolución de López. Los viejos tetrarcas de la hegemonía, los curas politiqueros, los generales de la guerra de los Mil Días y los taimados caciques boyacenses perdieron su poder y su influencia. Llegaron al gobierno caras nuevas. Las de Alberto Lleras, Darío Echandía, Jorge Soto del Corral y muchas más (Salom Becerra, 1975: 81).

La salida de un partido político del poder implicaba que la burocracia quedara en manos del recién llegado y de esta manera, los burócratas de otrora son cambiados por rostros que representan en teoría la ideología del partido vencedor, pero además, es la ocupación de la burocracia con el deseo de acceder a los recursos del Estado. Inclusive, es evidente como Salom efectivamente se ubica en periodos históricos de Colombia para desarrollar sus personajes y como estos actúan bajo estas coyunturas.

---

<sup>4</sup> Enrique Olaya Herrera fue el primer presidente del Partido Liberal, luego de una hegemonía en el poder de los conservadores que inicio en 1886, promulgado una constitución, y culminó en 1930, con la elección de Olaya, quien gobernó de 1930 a 1934 y la alusión a la “concentración patriótica” se refiere a la forma como se autodenominó el gobierno de Olaya de: Concentración Nacional, que buscaba un pacto entre liberales y conservadores para generar márgenes de gobernabilidad en una institucionalidad con fuerte incidencia y diseño conservador.



Para culminar con esta obra de Salom, se presenta una cita donde se puede observar como opera el clientelismo e incluso fenómenos de corrupción en el poder legislativo:

Ciento treinta individuos componían la Cámara [...] La asistencia era total únicamente cuando en el orden del día figuraba un proyecto de aumento de sus asignaciones o la elección de Contralor General de la República, en la que todos tenían interés personal, ya que el funcionario elegido debía pagar cada uno de los votos depositados en su favor con veinte empleos para otros tantos parientes y amigos electores” (Salom Becerra, 1975: 89).

### **Don Simeón Torrente ha dejado de... deber**

Publicado en 1967, es el primer libro escrito por Salom. En este se presenta la vida de un funcionario del poder judicial, cuya característica fue su condición de pobreza que le llevó a la necesidad de vivir de préstamos. En primer lugar, se esboza como el padre del protagonista participó en la guerra de los Mil Días<sup>5</sup> y gracias a una particular acción en el conflicto consiguió un ascenso:

Debía su coronelato a la circunstancia de haber sido enrolado en el ejército del Gobierno cuando se inició la guerra civil de los Mil Días y a la de haber cumplido, en vísperas de la batalla de Palonegro, la orden de conducir unas mulas hasta el rancho que servía de Cuartel General al Estado Mayor, eludiendo la vigilancia del enemigo. De esa peligrosa misión salió cubierto de polvo, aunque la parte en que se le comunicó su ascenso a Teniente Coronel afirmaba que se había cubierto de gloria. Pero, al fin y al cabo, la gloria no es más que polvo [...] (Salom Becerra, 1967: 19).

Esto muestra como por los servicios militares se premiaba a los veteranos siendo incorporados al servicio civil, luego que se terminó la guerra y el burocratismo excesivo de la administración pública de principios del siglo XX:

Firmada la paz de Wisconsin, hubo que regresar a las actividades de la vida civil... e ingresar a la burocracia con el cargo de Revisor 3° del 2° Ayudante de la Sección 5ª, adscrita a la 1ª Zona del Distrito Militar No. 6, correspondiente al Departamento No. 4, del Estado Mayor General del Ejército. Asignación mensual: \$ 60.00 oro (Salom Becerra, 1967: 20).

Sin embargo, la guerra destruyó el aparato productivo nacional y generó en el Estado colombiano una crisis fiscal, que se presenta:

El Coronel seguía siendo Revisor 3° del 2° Ayudante de la Sección 5ª, adscrita a la 1ª Zona del Distrito Militar No. 6, correspondiente al Departamento No. 4, del Estado Mayor General del Ejército y su sueldo mensual seguía siendo el mismo de \$ 60.00 oro. Sin embargo, se trataba de un sueldo simbólico, ya que el gobierno –económicamente exangüe después de la copiosa hemorragia producida por la última guerra- no les pagaba, desde hacía tres años, a sus abnegados servidores (Salom Becerra, 1967: 39).

---

<sup>5</sup> La Guerra de los Mil Días fue un conflicto entre los partidos Liberal y Conservador, entre 1899 y 1902.

Por su parte los partidos y su manejo clientelar, son retratados en la obra, de la siguiente manera por Salom:

En el año de 1920 Colombia seguía siendo una República pequeña y Bogotá un pueblo grande. El partido conservador una colectividad fuerte y el liberal una débil, o sea que los miembros del primero seguían mandando y los del segundo pagando impuestos; las legaciones, prebendas y contratos eran para aquellos, mientras éstos eran nombrados Jurados de Votación y de Conciencia (Salom Becerra, 1967: 79).

En otro apartado se revela el cambio cuando los liberales llegan al poder en 1930, mostrando el factor clientelar:

Y se inició la República Liberal. Los vencedores llegaron a la despensa del Presupuesto con un hambre insatisfecha de cuarenta y cinco años. Y a los vencidos se les midió con la misma vara que había usado para medir aquéllos. De acuerdo con la teoría de Simeón, el can rojo le arrebató el hueso al can azul (Salom Becerra, 1967: 153).

Concluyendo con los elementos que Salom muestra de contexto en este libro se destaca cuando nuevamente los conservadores se hacen al poder en 1946 y se operó con el reparto del aparato estatal colombiano en ambos partidos:

Se inició el régimen de la “unión nacional”. Pero los conservadores no se resignaron con haber ganado apenas la mitad del hueso presupuestal, ni los liberales con haber perdido el 50% del mismo. La feroz tribu de los “chulavitas” y la guerrera de los “cachiporros” se enfrentaron abiertamente. Y el monstruo de la violencia comenzó a cubrir de sangre el país (Salom Becerra, 1967: 175).<sup>6</sup>

Salom en un apartado de este texto, muestra la red clientelar, es decir, el funcionamiento de la lógica del clientelar para nombrar al protagonista de la novela en el empleo de portero del edificio donde quedaba el juzgado:

El Diputado Ramírez, lo mismo que don Recaredo Prieto, hizo bandera blanca. Y le escribió una carta al senador Álvarez, recordándole que a él le debía su curul y diciéndole que continuaba a sus órdenes; el Senador Álvarez, a su turno, le escribió una al Magistrado Rodríguez, recordándole que la plaza en la Corte había sido fruto de sus esfuerzos y ofreciéndole nuevamente su ayuda; el Magistrado Rodríguez le escribió una al Magistrado González, en la que rememoraba la decisiva participación que él había tenido en su elección para el Tribunal y la advertía que el periodo estaba a punto de expirar; y el Magistrado González le escribió una al Juez Guacaneme, en la que le pedía que no olvidara quién lo había nombrado y le expresaba su intención de reelegirlo. Naturalmente, Ramírez recomendaba a Simeón ante Álvarez, Álvarez ante Rodríguez, Rodríguez ante González y González ante Guacaneme como un “joven inteligente y honorable, hijo de un viejo servidor del partido, conservador genuino, que merece especial apoyo [...]”. El doctor Guacaneme, Juez Tercero del Circuito en lo Criminal, en

---

<sup>6</sup> Los “chulavitas” son guerrillas conservadoras y los “cachiporros” liberales, que se enfrentaron en el contexto de la violencia bipartidista de mediados del siglo XX.

uso de sus facultades legales y considerando que del nombramiento de Simeón dependía su continuidad en el cargo, lo nombró Portero del Juzgado. Asignación mensual: \$ 40.00 (Salom Becerra, 1967: 101-102).

Salom en un aparte exhibe las prácticas y las normas de comportamiento y fidelidad que se deben dar al interior de la burocracia clientelar, en lo referente al sentido de oportunidad en los burócratas:

Definitivamente el Coronel no tenía sentido de la oportunidad que en todo empleado público, forma parte del instinto de conservación [...] del cargo. Ignoraba el texto del artículo 1° del Código Burocrático, elaborado por Maquiavelo, y vigente desde el año de 1512: “¡Con el vencedor, siempre!, aunque no tenga razón. Con el vencido aunque la tenga, ¡jamás!” (Salom Becerra, 1967: 97).

Finalmente, se puede concluir por los funcionarios públicos de la primera mitad del siglo XX, en palabras de Salom: “¡Oh, burocracia, bendita seas aunque así nos mates...!” (Salom Becerra, 1967: 119).

### **Al pueblo nunca le toca**

Este texto salió al público en el año de 1980, y es el cuarto libro que escribió Salom. Este libro se aleja un poco de lo estatal en términos institucionales, porque los personajes centrales no son burócratas, sin embargo, todo el contenido del libro se basa en el acontecer político de Colombia de buena parte del siglo XX. En este texto se busca resaltar más el nivel central y más poderoso de la burocracia y como esta establece o configura un sistema político del clientelismo: “¿Tú sabes quién ha sido el señor Olaya Herrera? Un burócrata de tiempo completo, que no ha soltado la teta del presupuesto en los últimos 20 años” (Salom Becerra, 1980: 102), continuando con la presidencia de Olaya, Salom afirma:

Olaya Herrera tomó posesión de la Presidencia el 7 de agosto [1930...] nombró un Gabinete compuesto por cuatro personajes conspicuos de uno de los partidos y cuatro no menos egregios del otro: el ex-Presidente Carlos E. Restrepo, Eduardo Santos, Francisco de Paula Pérez, Agustín Morales Olaya (primo del mandatario), Francisco J. Chaux, Abel Carbonell, Tulio Enrique Tascón y Fabio Lozano Torrijos. Un “canapé republicano” de ocho puestos. La distribución equitativa del puchero presupuestal. La “partija mecánica” de que habló posteriormente Jorge Eliécer Gaitán (Salom Becerra, 1980: 104).

Lo anterior es una muestra de la burocracia clientelar del nivel directivo de los años treinta en Colombia, donde participan sectores de ambos partidos y adicionalmente, en términos históricos se rastrea los inicios de la violencia partidista de mediados del siglo XX. En consonancia con esto, Salom en referencia al régimen liberal, indica que:

El presidente López, rodeado por los nuevos burócratas: Darío Echandía, Alberto Lleras, Jorge soto del Corral, Antonio Rocha, Jorge Zalamea, Benito Hernández Bustos, que habían reemplazado a los viejos zorros de la hegemonía conservadora (Esteban Jaramillo, Francisco de Paula Pérez, Pomponio Guzmán, Jorge Vélez, Miguel Jiménez López) (Salom Becerra, 1980: 129).

Con respecto a la repartición del Estado y la violencia partidista, se observa:

Imitando el ejemplo de Restrepo en 1910 y el de Olaya en 1930, Ospina le hizo entrega de la mitad de la administración a sus electores y de la otra mitad a sus adversarios. Pero ni los unos ni los otros quedaron contentos, porque aquellos aspiraban al 100% de los cargos públicos y estos no se conformaban con el 50%. Y la rebatiña degeneró la violencia (Salom Becerra, 1980: 157).

Partiendo de lo anterior, se puede indicar: primero, la identificación precoz de los colombianos con los partidos tradicionales (antes de la consolidación del Estado nacional) y su accionar clientelista en el manejo de los escasos recursos estatales activó las guerras civiles (desde mediados del siglo XIX, hasta la actualidad) (Tuta *et al.*, 2008); segundo, la apertura de nuevos espacios políticos crean las condiciones para que haya conflicto, en el que se busca la obtención del poder en términos locales, en este sentido, se genera la creación de clientelas a través de la acción armada (Rangel, 1999); y, tercero, en una sociedad se activa el clientelismo por inseguridad social, y el atraso de esta (Leal *et al.*, 1991). Finalmente, Salom en este libro resalta: “La “partija mecánica”, el equitativo reparto del puchero presupuestal, han sido la panacea insustituible para todas las enfermedades del organismo nacional” (Salom Becerra, 1980: 163).

### **El delfín**

Este texto publicado en el año de 1973, siendo el segundo libro que escribió Salom. Se concentra en la vida del hijo de un poderoso político que vive básicamente de la prestancia de su padre y de su posición en las altas esferas de la sociedad y del Estado. Se resalta una cita sobre la fidelidad y el amiguismo y como se conforma redes de lealtades que, para este caso, inicia en un centro de enseñanza: “Había una materia que sobrepujaba la importancia a todas la demás y era la de:

Solidaridad y ayuda mutua”. Antes que el Código Civil, primer que el Penal, por encima del Administrativo estaba el recíproco apoyo que debían prestarse los miembros del clan ignaciano. La consigna era la de los mosqueteros de Luís XIII: “Todos para uno y uno para todos”. La formula del juramento que se recibía a los graduandos en el momento de optar al título era: “¿Juráis y prometéis amar a vuestros condiscípulos más que a vos mismo; nombrándolos Ministros, Gobernadores, Intendentes y Comisarios, si sois elegido Presidente; embajadores y Consulares, si sois nombrado Ministro de Relaciones Exteriores; Jueces cuando desempeñéis el cargo de Magistrado; peritos y secuestradores cuando ejerzáis el de Juez e interponer vuestra influencia para que, los más pobres, sean nombrados Notarios, Administradores de Adunas o de alguna mina de esmeraldas a fin de que resuelvan rápida y definitivamente su problema económico?”. Como todos los ex-alumnos cumplían fielmente el anterior juramento y además la Universidad –a la manera de una Bolsa de Empleos- suministraba al gobierno los candidatos que este le pedía, las más altas posiciones del Estado eran patrimonio exclusivo de los abogados ignacianos (Salom Becerra, 1973: 54-55).

Lo que se muestra fundamentalmente es el sentido de lealtad de clase, que es un ingrediente fundamental del clientelismo burocrático. Teniendo en cuenta lo anterior los sistemas clientelistas no les interesa un gobierno eficiente. Sin embargo, se procuran generar las condiciones para que los beneficiados de la red clientelar puedan maximizar el acceso a

los recursos del Estado para sus fines particulares y de su red. Por lo tanto, el acceso al servicio civil y el mantenimiento en el sistema burocrático es una garantía de la permanencia en el tiempo de su red y reproducirlas en el tiempo. Lo más importante es el acceso al cargo y sobrevivir en él para después ser re-elegidos. Y por último, todos los cargos del gobierno le sirven para mantener a sus activistas con ingresos y para financiar futuras campañas, lo que les parece más importante que una gestión eficiente.

### **Un ocaso en el cenit Gilberto Álzate Avendaño**

Para concluir la visión clientelar de Salom, se presenta este texto que salió al público en 1985, y es el quinto y último libro que escribió Salom. Este se concentra en la vida y obra del político conservador caldense Gilberto Álzate Avendaño (1910-1960). Teniendo en cuenta el carácter conservador del biografiado en el texto, Salom señala que:

El partido conservador, por su lado, era un barco a la deriva. Ausente del gobierno, de las Cámaras, las Asambleas y los Concejos Municipales, sin voz ni voto en la discusión de los problemas nacionales, sus miembros habían renunciado al derecho de elegir y ser elegidos, pero seguían sometidos al deber de pagar impuestos y al prestar el servicio militar (Salom Becerra, 1985: 40).

La cita hace referencia a los años donde el Partido Conservador perdió el poder, y como fuera de perder la presidencia de la república, su participación en los escenarios político-burocráticos fue prácticamente nula, en una clara representación de un sistema de botín político que no era favorable a los conservadores. Es necesario aclarar, que este texto ya no presenta un carácter de ficción porque es una biografía, por lo que llama la atención, es la posición y descripción de Salom, cuando un partido cuando pierde el poder.

De esta manera, se ha podido observar algunos extractos de la producción de Álvaro Salom Becerra, en los cuales se ha logrado presenciar como en Colombia se ha arraigado un sistema político clientelar que signa las relaciones entre la administración pública y el sistema político, siendo el primero para el segundo un medio de manejo y apropiación de los recursos del Estado con el fin de mantener un grupo o sector en el manejo de la cosa pública. De esta manera, Salom muestra y describe un sistema de botín político deformado de carácter clientelar, es decir que, Salom de una manera literaria exhibe una clientela burocrática que vive de las rentas del Estado. Inclusive, el literato-burócrata, afirma que sin distingo de color o filiación partidista, las lógicas de operar de esta clientela burocrática no cambiaron a lo largo del siglo XX en Colombia, donde se sacrificó el interés general de la población colombiana por el interés de un puñado de personas.

### **Conclusiones**

En primer lugar, teniendo en cuenta lo que menciona el profesor Gabriel Misas (2004: 91), en un estudio sobre la corrupción en Colombia: “La poca presencia del Estado y su falta de legitimidad, donde, en nuestro medio, el régimen político vigente facilita el particularismo y el clientelismo, lo que le da una impronta clientelar patrimonial a la conducción del Estado”, es decir que el Estado se ve como un botín más, tal como ha sido desarrollado por la descripción que ofrece Salom. Bajo estas premisas y teniendo en cuenta la conceptualización realizada anteriormente, se argumenta que el Estado colombiano es un estado clientelar burocrático, cuyo sistema político es clientelar, donde el aparato Estado no

es visto como un prestador de servicios como se pensaría sino como un fortín que se reparte u/o se disputa según la coyuntura política que se vive.

Este sistema de clientelismo burocrático se construye de diferentes ramas para captar los recursos del Estado. Sin embargo, se crea el imaginario que estas practicas se da con ocasión a eventos electorales, en especial el clientelismo, y que la corrupción se da por una oportunidad propicia, este imaginario es limitado dado que los personajes vinculados a estos procesos administran proyectan y controlan, es un proceso de largo, mediano y corto plazo, que se ha convertido en una captura del Estado colombiano, es decir, una corrupción sistémica, que es la apropiación privada del aparato del Estado. Que no es un fenómeno nuevo, simplemente lo que se genera es una publicidad del fenómeno desde los años 60, así mismo, es posible concluir que este fenómeno es culturalmente aceptado: se considera como un fenómeno de acción política, pero cuando se publicita se considera corrupción. Es decir, se aplica una doble moral, es una práctica generalizada, donde se afirma públicamente que es corrupta, pero al igual se hace.

La captura del Estado colombiano revela la práctica de los partidos políticos. Su fin es conseguir el poder, que es algo lógico y dar las prebendas a los asociados de su partido. La característica fundamental del clientelismo burocrático que se evidenció con la lectura de Salom y teniendo en cuenta la conceptualización: es un fenómeno de redes, es decir que es necesaria la asociación para estar en el sistema y no desaparecer de este, además, es necesario construir círculos de lealtad. Cuando una persona no paga un favor o demuestra que no es leal a su red o a su relación patrón-cliente, es excluido sistemáticamente del sistema, por lo tanto, sale del aparato burocrático y pierde los recursos que el Estado le garantiza.

La necesidad de afiliación a un partido confirma la importancia de estos para la primera mitad del siglo XX en Colombia. Generando un pensamiento, donde el grueso de los asociados a los partidos políticos, no tienen intereses en los ideales que representa la colectividad, sino por el contrario, hay la necesidad del cargo burocrático y de la apropiación de los recursos del Estado. Finalmente, se piensa que el Estado colombiano tiene la práctica del clientelismo burocrático generalizada en todos los niveles, siendo la forma fundamental para ser parte de la burocracia pública de la primera mitad del siglo XX, caracterizada por: ser miembro de un partido político, hacer parte de una red con un padrino con poder y tener un sentido de lealtad y pago de servicios.

Si bien, se ha señalado que esta ha sido la práctica de la primera mitad del siglo XX, este fenómeno aun es la forma de operación del Estado colombiano, donde ya no son los partidos políticos la conglomeración que define la partida burocrática, sino la adherencia a una figura política, en un período donde los partidos políticos están atomizados y se ha configurado nuevas formas de lealtad e ingreso al servicio civil que responde a sistemas pre-capitalistas que a Estados consolidados.

## Bibliografía

Álvarez Collazos, Augusto (2004): “¿Por qué no funciona el sistema de carrera Administrativa?, *Administración y Desarrollo*, N° 42, pp. 74-85.

----- (2009): *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.

Díaz Uribe, Eduardo (1986): *El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio*, El Ancora, Bogotá.

Fernández Villa, Alfonso (2005): “Clientelismo y guerra civil en Cartagena, sobre las estrategias políticas de la élite cartagenera, (1885-1985)”, *Memorias* [En línea], Año 2, N° 2. Consultado el 12 de abril de 2017. Disponible en línea en <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/view/231/89>

González, Fernán (1997): “Clientelismo y administración pública”, en Fernán González, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*, tomo 1, CINEP, Bogotá, pp. 166-211.

Guerrero, Laura (2013): *Clientelismo político ¿Desviación de la política o forma de representación? Estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1972-2012*. Tesis de pregrado no publicada. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.

Gutiérrez, Francisco (1998): *La ciudad representada, política y conflicto en Bogotá*, TM Editores, Bogotá.

Jaramillo Uribe, Jaime (1979): “La Administración Colonial”, en Jaime Jaramillo Uribe (compilador), *Nueva Historia de Colombia*, Planeta, Bogotá, pp. 175-191.

Leal Buitrago, Francisco; Dávila, Andrés (1991): *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales UN, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Martz, John (1969): *Colombia. Un estudio de Política Contemporánea*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Melo, Jorge Orlando (2018): *Historia mínima de Colombia*, El Colegio de México, Bogotá.

Misas, Gabriel (2004): “La corrupción y la lucha anticorrupción en Colombia”, *La lucha anticorrupción en Colombia*, Proyecto Holanda-CGR, Bogotá.

Prats I Català, Joan (2002): *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*, Instituto Internacional de Governabilidad de Catalunya, Cataluña.

Rangel Suárez, Alfredo (1999): *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Tercer Mundo, Bogotá.

Roll, David (2002): *Rojo difuso y azul pálido: los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Salom Becerra, Álvaro (1967): *Don Simeón Torrente ha dejado de... deber*, Tercer Mundo, Bogotá.

----- (1973): *El delfín*, Tercer Mundo, Bogotá.

----- (1975): *Un tal Bernabé Bernal*, Tercer Mundo, Bogotá.

----- (1980): *Al pueblo nunca le toca*, Tercer Mundo, Bogotá.

----- (1985): *Un ocaso en el cenit*, Gilberto Alzate Avendaño, Tercer Mundo, Bogotá.

Stoller, Richard (1995): “Alfonso López Pumarejo and Liberal Radicalism in 1930s Colombia”, *Journal of Latin American Studies* [En línea], Vol. 27, N° 2, pp. 367-397. Consultado el 16 de junio de 2017. Disponible en línea en <http://www.jstor.org/stable/158119>

Tuta Alarcón, Carlos y Figueroa, Helwar (2008): “Sociología del Estado colombiano: Itinerario y coyuntura”, *Espacio Crítico*, N° 9, pp. 145-159.

Weber, Max (1997): *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.