



**UNIVERSIDAD  
VASCO DE QUIROGA**  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

“PANORAMA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN AMERICA  
LATINA. CASO COLOMBIA.

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

**JORGE ENRIQUE BUITRAGO PUENTES**

ASESOR

**EDUARDO ESTRADA YÁÑEZ**

CLAVE: 16PSU0208D

ACUERDO: MAES 111212

## ÍNDICE

1. MARCO TEÓRICO.....	3
Antecedentes Históricos.....	4
1.1.1 China.....	4
1.1.2 Europa.....	5
1.1.3 E.U. ....	6
1.2 Estado de Bienestar .....	7
1.2.1 América Latina.....	8
1.2.2 La Nueva Gerencia Pública. ....	10
2. LA FILOSOFÍA DEL MÉRITO.....	12
Ventajas del Mérito en la Administración Pública:.....	13
3. MODELOS DEL SERVICIO CIVIL.....	16
4. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA..	21
4.1 La implementación de servicios civiles de carrera un reto para los países democráticos de América Latina.....	25
4.2 Necesidad de un Servicio Civil Profesionalizado vs Prácticas Políticas patrimonialistas y clientelistas. Éxito de los países asiáticos. ....	29
5. Las relaciones de la política la administración pública y el recurso humano fuente de poder y causa de la inaplicación del SCC. ....	31
6. PORQUÉ NO FUNCIONAL EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LATINOAMÉRICA.....	33
6.1 Criticas al sistema de mérito.....	37
7. LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA MERITOCRACIA EN COLOMBIA. UNA OPORTUNIDAD PERDIDA EN LA CONSTRUCCIÓN DE DEMOCRACIA. ....	39
7.1 Constitución de 1991. ....	43
8. Los atajos de la Carrera Administrativa. La excepción hecha regla. ....	49
9. CLIENTELISMO JUDICIAL, DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y ÓRGANOS DE CONTROL DEL ESTADO.....	60
10. EUFEMISMOS JUSTIFICATORIOS DEL CLIENTELISMO.....	69
Aspectos Internos que afectan el funcionamiento de la Carrera Administrativa. ....	69
11. FUNCIONAMIENTO DE UNA VERDADERA CARRERA ADMINISTRATIVA QUE DIGNIFIQUE AL EMPLEADO PÚBLICO. ....	70
12. CONCLUSIONES. ....	73

13. BIBLIOGRAFIA..... 76

*“El nacimiento y la riqueza no dan derecho a ningún ciudadano para ocupar los puestos públicos: en un gobierno democrático solamente las virtudes y las luces hacen al hombre digno de la confianza pública.”*

*José Pascual Afanador. (1851)*

## **1. MARCO TEÓRICO**

El análisis del problema parte del significado del SCC visto por distintos autores y los distintos modelos existentes; cómo funciona el sistema en los distintos países de la región, características comunes y diferenciadoras y el análisis específico de Colombia.

Partiendo de una breve reseña histórica en el escenario mundial y continuando con el desarrollo histórico regional se identificará cuáles han sido los avances y retrocesos en la materia.

Paralelamente se hará un análisis minucioso del desarrollo del Estado y sus implicaciones en las Administraciones públicas de la región como determinantes de los modelos de gestión del recurso humano de los distintos gobiernos, las reformas de Estado surgidas desde los años 80 y sus implicaciones en el SCC.

De esta manera se tendrá una perspectiva de la situación del SCC en la región, y de la situación específica de Colombia para dar respuesta de fondo al porque no funciona el SCC en la región y Colombia, sus causas y efectos.

Para dar desarrollo al tema de investigación se parte de cómo funciona el SCC en la región AL y específicamente en Colombia con el fin de tener una amplia perspectiva, y apreciar sus avances y retrocesos para hacer generalizaciones, en el entendido que los países de la región comparten un mismo origen y una historia democrática similar con problemas económicos y sociales similares para de esta forma determinar su funcionamiento, operación y calidad del servicio.

Se tomara como punto de partida que es el SCC teniendo en cuenta los conceptos de los más destacados autores en la materia a nivel mundial y teniendo en cuenta que la gestión de los recursos humanos del Estado es un tema esencial y vital para las Democracias en AL que mide el grado de avance de la misma y la calidad de sus instituciones y la garantía de derechos fundamentales como la igualdad de oportunidades para acceder a un cargo con el Estado.

Partiendo de los elementos teóricos de la definición del SCC podremos obtener categorías que permitan conocer cómo se aplican e implementan en los países de la

región y de Colombia especialmente, la igualdad de oportunidades en el acceso, el mérito, legalidad, publicidad, eficiencia, calidad, e imparcialidad y de esta forma establecer las causas por las cuales no se aplica el SCC en Colombia.

Destaca la importancia que tiene para la democracia, las instituciones públicas y los ciudadanos la implementación y funcionamiento de un SCC moderno e incluyente.

### **Antecedentes Históricos.**

#### **1.1.1 China.**

El Servicio Civil de Carrera como modelo del aparato burocrático del Estado ha sido producto de la evolución histórica que no surgió exactamente en Europa en la época del Renacimiento ni con la aparición del Estado Nación, sino que tiene un origen más remoto, En China. La necesidad de la organización del Estado con una burocracia jerarquizada surge producto del pensamiento confucionista y taoísta que hace importantes aportes sobre la administración pública.

La Burocracia en sentido estricto comenzó a desarrollarse con la dinastía Han (206 a.C. -220 d.C) con las siguientes características:

- Los ministros y altos funcionarios eran rotados regularmente.
- No existían puestos hereditarios.
- Se tenía establecido la carrera y la promoción en base a méritos personales.
- Había delimitación territorial administrativa de los altos directivos.
- Se crearon las figuras de los Ministros como el primer ministro, agricultura, obras públicas y asuntos militares.
- Se instauraron exámenes públicos para acceder a niveles superiores.
- A los funcionarios de alto nivel se les capacitaba en la gestión de recursos humanos y la ética del servicio.
- El pensamiento del Confucionismo traslado sus valores a la administración del Estado como respeto a la tradición, (Los más viejos son los más sabios y deben dirigir los destinos de los pueblos), paciencia, visión a largo plazo, integridad, lealtad, sentido del deber, y honestidad.
- En materia de administración planteó algunos aspectos que al día de hoy son vigentes como:
  - La separación entre política y administración.
  - El mérito como requisito de acceso al Estado.
  - Permanencia del funcionario.

- El ejercicio del derecho como eje de la administración.
- La gestión pública como arte.

### **1.1.2 Europa.**

En Europa surgen las burocracias tal y como las conocemos hoy en día el periodo comprendido entre los años 1050 y el 1150, periodo en el que nacen las ciudades, el comercio, y las universidades.

Estas burocracias surgen como resultado de varias situaciones:

- La separación de lo público y lo privado.
- La separación de lo político de lo administrativo.
- La responsabilidad individual frente al funcionamiento de los Consejos.
- La seguridad en el empleo.
- El mérito y la igualdad como criterio de selección.

En este contexto juega un papel fundamental la iglesia católica al desarrollar un pensamiento organizativo moderno como el de la unidad de mando, la jerarquía, la centralización, el mérito como ingreso a la carrera, estructuras horizontales, y la formación jurídica del clero.

Con el crecimiento del Estado y las múltiples nuevas actividades que van surgiendo producto del desarrollo histórico, como las fiscales y de policía, intendentes regionales, que en principio heredan sus cargos van dando lugar a la creación de una nueva clase funcional que es controlada centralmente por el rey y que con el paso del tiempo van dando forma a un aparato administrativo legitimado por las nuevas necesidades administrativas del reino y que desvía su fidelidad del Rey a una nueva noción del Estado.

Posteriormente con el desarrollo del correo, los archivos, y el control de la tierra se dan los primeros pasos de la separación entre política y administración. Lo que significa mayor credibilidad de la carrera en oposición a la lealtad política del gobierno por parte del funcionariado, especialmente del nivel medio y bajo. Pero el siglo XVIII continúa con las viejas prácticas del patronazgo y la cooptación como formas de ingreso pero con mejoras en los sistemas pensionales y de ingresos para los funcionarios del Estado.

El gran avance hacia el mérito y la igualdad se da a finales del siglo XIX en Francia que reconoce el derecho a la igualdad en el acceso al empleo público , expresado desde la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, toda una revolución en ese campo y que marca un hito histórico en esta materia.

### 1.1.3 E.U.

En EU se vive un proceso diferente que es practicado a través del spoilsystem que traduce que los que obtienen el triunfo electoral son los que tienen derecho a ocupar los puesto públicos de la administración fortaleciendo de esta manera los partidos políticos, y el poder presidencial,( patrimonialismo), justificando el clientelismo como una forma de servir al pueblo. De paso este tipo prácticas evita la agremiación de los funcionarios.

Estas prácticas generaron corrupción y la muerte de un presidente de los EU, (Presidente Garfield) por no nombrar a uno de sus seguidores, lo que llevó a la necesaria creación de la Liga por la Reforma del Servicio Civil y a la presión civil que provocó en el año 1883 la PendletonAct, la reforma del Servicio Civil y los correspondientes procesos de acceso a los cargos públicos. Paralelamente en Europa se va produciendo avances diferenciadores en este tema, como en el Reino Unido que en 1855 crea la Comisión del Servicio Civil y que luego en 1870 establece los principios de mérito e igualdad en el acceso a la administración pública del Estado y en España es hacia 1918 que se crea el Servicio Civil con las características anotadas.

En EU la expansión económica posterior a la guerra civil, el desarrollo del Sistema Político, el aumento de la demanda de servicios públicos y el consecuente aumento del tamaño del Estado, más intervencionista, que brindara mayor seguridad y regulación jurídica a las nuevas empresas producto del auge del comercio exigieron la vinculación de nuevos contingentes de empleados públicos y la eliminación paulatina del sistema del patronazgo político que fueron las condiciones que dieron lugar a la aparición y consolidación del sistema del mérito de la función pública.

La función pública representaba los intereses generales de la sociedad americana y se creó con el fin de procurar seguridad jurídica por parte del Estado y garantizar la imparcialidad de los empleados públicos que debían de ser seleccionados por mecanismos meritocraticos.

En el resto de América el desarrollo económico en los primeros años del siglo XX y la urbanización de las ciudades trajo consigo el aumento en la demanda de nuevos servicios lo que dio lugar a la creación de nuevas instituciones públicas y organismos del estado. La burocracia necesaria para el funcionamiento de esta en la mayoría de los casos su vinculación obedecía a relaciones partidistas o personales con contratos de trabajo que eran indefinidos.

## 1.2 Estado de Bienestar

Con el surgimiento del Estado de Bienestar Social posterior a la segunda guerra mundial paralelamente surgió un Estado gigante que buscaba brindarles todos los servicios a sus habitantes con un aparato burocrático igualmente gigante y con vinculación de los funcionarios igualmente por lealtades políticas y con unos derechos laborales bastantes garantistas. En algunos países el servicio civil se fue implementando tíbiamente por los intereses políticos del momento pero con la seguridad jurídica que era el mejor modelo que podría brindar mayor estabilidad y mejores condiciones a sus empleados.

Las críticas a los sistemas del Mérito se comenzaron a dar a finales de la década del 70 con la traslación e incorporación de las técnicas de gestión del sector privado bajo el entendido que estas son más efectivas y eficientes. De esta forma los distintos gobiernos incorporaron a la gestión pública métodos que aparentemente eran exitosos en el sector privado, especialmente la gerencia de la calidad total. A principios del siglo XXI las tendencias continúan estas líneas y se han afianzado los principios de la Nueva Gerencia Pública acompañadas de políticas que se venían aplicando desde la década de los 80 como la reducción del tamaño del Estado, las nuevas formas de contratación estatal de empleo especialmente.

Si se hace una evaluación objetiva de la implementación de esta políticas la ciudadanía no ha encontrado mejora en la prestación de los servicios y contrariamente si ha encontrado un mayor costo económico en la prestación de los mismos concluyendo de esta forma que para fortalecer el servicio público no es necesario un estado más pequeño y la privatización de los servicios públicos.

Con el paso del tiempo se ha demostrado que las políticas de reducción del tamaño del estado y las consecuentes privatizaciones y la aparición de nuevas formas de vinculación laboral o desempeño de las funciones públicas durante las décadas del 70, 80 y 90 no lograron los resultados esperados en indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión pública y la prestación de servicios y se desvirtuó que el paradigma que los servicios prestados por el sector privado son mejores.



### 1.2.1 América Latina.

América Latina ha sido históricamente una región con grandes desequilibrios en el funcionamiento de su aparato administrativo estatal y su principal causa ha sido su inestable burocracia y la corrupción, situación atribuida a dos causas:

- 1- La existencia histórica de tendencias patrimonialistas y de fortín expresadas en la toma y repartición de los cargos públicos de determinadas entidades públicas por parte de grupos políticos ganadores de las elecciones y en un menor porcentaje a oligarquías políticas que han detentado los altos cargos públicos por años.
- 2- Los intereses económicos de grupos empresariales que desarrollan actividades relacionadas con la función pública y que influyen de manera decisiva en la toma de decisiones de los gobiernos de turno, facilitando de esta manera la captura del poder público por parte de estas empresas privadas.( CEPAL- Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 155)

Sobre la primera causa la evidencia histórica demuestra que la mayoría sino todos los países latinoamericanos la burocracia estatal y los puestos públicos han sido utilizados como un recurso de acceso al poder político y poder proporcionar trabajo a su clientela o seguidores, desfigurando de esta forma la democracia y el derecho fundamental a la igualdad de acceso a un cargo público en detrimento de las personas que tiene la formación y habilidades para desempeñarlo y, la implementación de políticas públicas.

Es importante considerar que esta primera causa depende de las particularidades y diferencias de cada una de las instituciones del Estado, su grado de democracia y sus sistemas de administración de personal, sus niveles de educación, de pobreza y de corrupción, es decir que habrán unos países más proclives a estas prácticas que otros pero la generalidad en mayor o menor grado es la misma.

Las burocracias latinoamericanas adoptaron y aplicaron el modelo weberiano pero no a la totalidad del Estado y sus distintas formas de institucionalidad, estratégicamente se dejaron figuras jurídicas que permitieran la provisión de un alto porcentaje de cargos públicos mediante formas clientelistas, vg, cargos de libre nombramiento y remoción, y contratos de prestación de servicios personales.

Estas prácticas clientelistas han tenido graves impactos en la calidad de la gestión pública como ineficiencia, aumento geométrico de empleados públicos de vinculación precaria y bajo normatividad privada o civil, y por ende mayor corrupción.

Se evidencia un divorcio entre la normatividad del funcionamiento de la burocracia webberiana y otras formas de vinculación laboral bajos esquemas que no son laborales.

Posteriormente por estas dos causas se dieron distintos desarrollos que pretendían influir en las modelos de administración de las burocracias expresadas en dos miradas de esta realidad: una era consecuencia de la debilidad del Estado y la segunda por presión de los organismos internacionales.

A inicios de la década de los años 80 por presión de los organismos internacionales, y el pago de la deuda externa, especialmente por el Banco Mundial, se da inicio a las grandes reformas del Estado buscando esencialmente reducir el tamaño del Estado y el paso de gran parte de sus funciones hacia el mercado. Fueron grandes masas de funcionarios públicos que salieron de las instituciones de los Estados y el surgimiento de otras formas no laborales de vinculación, fue la deslaborización de las relaciones de trabajo en el sector público.

Posteriormente en la década de los años 90 estas políticas continuaron aplicándose independientemente de las reformas del Estado que estaban en curso. Ya a mediados de la década de los 90 América Latina emprende profundas reformas al Estado buscando mejorar la función pública y las políticas sociales enmarcadas en lo que se llamó la Nueva Gestión Pública que en materia del servicio civil de carrera significó la gestión por resultados con la medición de la gestión mediante indicadores de gestión y con énfasis en la satisfacción del cliente, es decir la implementación de nuevas metodologías de administración pública propias de los países anglosajones, especialmente, que se caracterizan esencialmente por el eficientismo.

Las principales características del nuevo modelo de gestión pública son:

- Mayor racionalidad del recurso humano.
- Mayor transparencia de los sistemas del servicio civil de carrera.
- Implementación de sistemas de evaluación del desempeño.
- Ajustes salariales.
- Descentralización y planificación de la administración de los recursos humanos.
- Aprendizaje continuo.
- Implementación de planes estratégicos.
- Enfoque al cliente.

Estos intentos por mejorar y modernizar la función pública al margen de las reestructuraciones administrativas y la reducción del personal de los años ochenta no fueron suficientes para mejorar el funcionamiento del sistema político y el funcionamiento de la carrera del servicio civil por factores tanto internos como externos.

Entre los factores externos continua siendo el principal obstáculo las practicas patrimonialistas o de botín de la clase política de los países latinoamericanos que dificultan las reformas al servicio civil y el desconocimiento doloso de la normatividad que lo rige y la preferencia por otras formas de vinculación menos formales y más laxas que facilitan el manejo clientelar con propósitos político electorales para disponer de esos puestos de trabajo a cambio de asegurar el control y la lealtad de sus seguidores.

En materia de modelos de Servicio Civil en América Latina se combinan distintos modelos y submodelos como países que no tienen ningún modelo institucionalizado. Es decir que en la región han existido y existen modelos muy particulares de acuerdo a su modelo político y entidad que lo aplica, con países que han tenido de forma irregular modelos de servicio civil como Bolivia, Republica Dominicana, México y Nicaragua, hasta países con modelos más afianzados como Chile y Argentina que no han prosperado por situaciones políticas como las dictaduras militares. Pero en general estos sistemas han sido más producto de intereses clientelares y políticos que una búsqueda de la profesionalización del servicio civil produciendo grandes inestabilidades en el manejo de los recursos humanos de las entidades públicas de estos países. ((Matas Carles, Salvador Miquel. Servicio Civil en América Latina.)

### **1.2.2 La Nueva Gerencia Pública.**

Como se señaló en el capítulo anterior el estado burocrático propio del Estado de Bienestar ha sufrido un proceso de deslegitimación y critica como modelo de administración pública a partir de los años setenta que dio paso a un modelo más moderno que ha sido denominado por los teóricos como la Nueva Gerencia Pública caracterizado fundamentalmente por el funcionamiento de la administración pública como empresa con criterios de la lógica del mercado.

Entre los principales factores que han propiciado este cambio tenemos:

- La deslegitimación de la política y el aumento de la problemática cada vez más compleja del mundo y la celeridad con que se están produciendo estos cambios que dificultad el control por el Estado.
- La aparición de los avances científicos y tecnológicos que conllevan a un conocimiento cada vez más especializado constituyéndose en un elemento clave de poder y competitividad.
- El paso de una economía industrial a una de servicios.
- La Revolución de las tecnologías de la información que ha expandido la información y la comunicación.
- Mayor democracia basada en el dialogo y la transparencia.
- El triunfo de la democracia capitalista y el derrumbamiento del comunismo.
- Nuevas formas de relacionamiento con la sociedad y la toma de decisiones por los gobiernos.

- La preponderancia de los medios de comunicación como instrumentos de manipulación de la opinión pública.
- Crisis de los partidos políticos y sindicatos como canales de representación ciudadana.
- Expansión de una nueva forma de capitalismo informacional y reducción de los derechos y garantías sociales y laborales.
- La globalización del mercado y la necesidad de libertad de adaptación empresarial.
- La aparición de la Nueva Gerencia Pública adicionalmente abandona los principios del Estado jerárquico como eran la seguridad en el empleo, la igualdad retributiva, el respeto a los procesos y procedimientos y se desarrolla con base en las siguientes características:
  - Las privatizaciones de entidades públicas buscando la eficiencia. Para ello desarrolla distintas formas de subcontratación y el impulso de la competencia entre el sector público y el privado para la gestión de servicios.
  - Medición del rendimiento de la gestión de la administración a través de formas de auditorías y evaluaciones de los programas de gestión.
  - Manejo con criterio gerencial de la gestión a través de la fragmentación de grandes unidades y la introducción del concepto de atención al cliente.
  - Adopción de nuevas formas de gestión del personal de la Administración pública.
  - Cambios en la gestión con énfasis al exterior teniendo en cuenta al usuario como principal actor de la relación y hacia el interior teniendo énfasis en el mejoramiento de la calidad de vida del empleado.
  - Reorganización de la Administración pública, mediante sistemas organizativos más flexibles, menos jerarquizados, y la creación de agencias independientes y el trabajo en red.
  - Adopción de nuevos frentes de lucha contra la corrupción y la construcción de un nuevo discurso ético.

En ese entendido tenemos que la principal diferencia teniendo en cuenta los valores de los dos modelos analizados anteriormente, que se pasó de un modelo de administración burocrática que hace énfasis en la imparcialidad y la aplicación objetiva de la ley a una administración centrada esencialmente en la eficiencia y la economía (países anglosajones) y años más tarde a la innovación y la flexibilidad, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

Modelo que es adoptado por los países de Latinoamérica y en otras regiones del mundo con algunas variaciones teniendo en cuenta el contexto cultural, político y económico de cada país, encontrado de esta forma organizaciones burocráticas que

conviven con modelos de la empresa privada ya mencionados y con unos valores democráticos relativos.

En Latinoamérica existe pluralidad y diversidad donde conviven modelos de la Nueva Gerencia Pública guiados por la eficacia y la flexibilidad al tiempo con modelos pre burocráticos y clientelistas. Es importante anotar que este modelo facilitó una nueva forma de clientelismo empresarial y de ong's. Dicho de otra forma a partir de la irrupción de este modelo se crearon todo tipo de empresas prestadoras de servicios públicos que compiten con el estado, o subcontratan la prestación de estos servicios al estado, especialmente en funciones de apoyo y de interventorías.

Así las cosas las personas que prestan estos servicios no son empleados públicos de carrera sino que son personas naturales que son vinculadas por mecanismos que no son meritocráticos y que obedecen a intereses particulares como lo son los de los propietarios de estas empresas u ong's que en muchas ocasiones son propiedad de sectores políticos que aprovechan estas circunstancias en doble sentido, tanto económico como de clientelas, como es el caso de Colombia.

## **2. LA FILOSOFÍA DEL MÉRITO**

Hace relación con las capacidades, habilidades, y competencias de la persona como únicos factores a tener en cuenta de las personas que aspiran a ingresar a la administración pública y que una vez ingresado solo podrá ser retirado por las causas previamente establecidas en las normas pertinentes, buscando asegurar la continuidad de los funcionarios y el funcionamiento de las instituciones.

Se garantiza la estabilidad y seguridad en el empleo y que este funcionario no podrá ser retirado por los gobernantes o directivos de turno buscando que sus funciones solo tengan como norte la atención a la ciudadanía y no los intereses políticos de turno.

El mérito es por excelencia el medio para alcanzar la equidad social y una administración pública más transparente en un país democrático.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos de 1789 se consagró la aspiración a la igualdad social que se expresaba en la posibilidad de elección de todo ciudadano a ocupar un puesto con el gobierno conforme a sus capacidades y contenidos de ley.

La ley en ese sentido debe ser igual para todos, tanto para reprimir como para premiar y siendo todos iguales ante ella, todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra

distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos. (Artículo sexto de la declaración)

Los sistemas de mérito de esta forma contribuyen a ampliar las oportunidades de empleo a las personas de talento en todas las capas sociales especialmente de los sectores medios y bajos de la sociedad donde sus integrantes han tenido la oportunidad de formarse y especialmente en sistemas políticos donde el patronazgo es la forma común de vinculación del personal de la administración pública.

### **Ventajas del Mérito en la Administración Pública:**

- 1- Obliga a la sistematización de los procesos de reclutamiento y selección.
- 2- Publicidad y divulgación de las ofertas de empleo del sector público.
- 3- Ampliación de la base de candidatos de la cual se harán la selección de los mejores.
- 4- Se evita la subutilización del talento humano.
- 5- Clasificación de los puestos de trabajo de acuerdo al desempeño laboral.
- 6- La posibilidad de una carrera pública.
  
- 7- Igualdad social. Posibilidad de incorporar a los mejores hombres y mujeres de la sociedad. Solo mediante procesos de competencia por mérito se posibilita el acceso a las administraciones públicas de las personas de escasos recursos económicos con gran potencial profesional.

De esta forma la competencia pública y abierta abre las puertas de la igualdad social como política pública de los estados que busca eliminar los prejuicios de clases sin criterios discriminatorios permita que los mejores y más capacitados talentos ingresen al servicio público.

8- Legitimación de los gobiernos que actúan como promotores de la eliminación de los prejuicios sociales y brindar a las minorías y sectores excluidos de la sociedad para que ingresen mediante mecanismos meritocráticos al estado y desde allí contribuyan en el liderazgo y ejecución de las políticas públicas de la sociedad de la que hacen parte.

9- Se ejerce un mayor control ciudadano a los abusos de los gobiernos que tienen prácticas patrimonialistas y son proclives a la corrupción y la búsqueda del bien común.

10- Se diferencian los funcionarios del servicio civil de carrera de los funcionarios de confianza que responden a las políticas del gobierno y son recomendados por actores políticos.

11- Se define la dicotomía entre la administración pública y la política en donde la administración pública busca la satisfacción de los intereses generales y el bien común ya que la política como se ha demostrado históricamente en sus prácticas patrimonialistas y clientelistas han sido nocivas para los pueblos en su desarrollo social y económico y trastoca los valores democráticos. (Cordero Nieves Yolanda. Un sistema de mérito para el siglo XXI)

En Colombia por disposición del artículo 13 inciso 1 tiene la obligación de garantizar la igualdad de trato y protección en todas sus actuaciones de índole laboral y que en las relaciones laborales del Estado se encuentran consagradas en el artículo 53 de la C.P.

Específicamente el principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores o empleados públicos se materializa en el principio del mérito consagrado en el artículo 125 de la C.P que obliga al Estado a proveer sus cargos mediante el sistema de carrera administrativa salvo las excepciones legales para cargos directivos, de periodo, de libre nombramiento y remoción, los llamados contratos de prestación de servicios y los trabajadores oficiales, paradójicamente las excepciones son los grupos de mayor vinculación de personal con el Estado.

En el mismo sentido la Organización Internacional del Trabajo (OIT) regula la protección a la igualdad en el empleo y el rechazo de toda conducta discriminatoria en los Convenios No 100 y 111 que hacen parte de la legislación interna de Colombia por disposición constitucional del artículo 53.

El convenio 111 de la OIT define en su artículo 1 literal a:

Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, sexo, religión, opinión pública, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

b: cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores , cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

Estos convenios al hacer parte del bloque de constitucionalidad hacen parte de la legislación interna y son expresadas en la Carta Política y las leyes que regulan el tema de la carrera administrativa. No obstante la discriminación por razones de origen social, raza y religión (en entidades donde han tenido representación grupos religiosos inmersos en la política) persiste en aquellos grupos de personal vinculado mediante sistemas no meritocraticos que son el común denominador.



Desde la ONU se plantea la necesidad de la mayor transparencia en las formas de reclutamiento del personal que se vincula con los estados garantizando de esta forma el derecho a la igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Crear y mantener servicios civiles orientados hacia los resultados.
- Garantizar la respuesta del servicio a los intereses, expectativas y demandas ciudadanas.
- Estructurar sistemas con un tamaño apropiado.
- Pagar a los servidores buenos salarios.
- Mantener mecanismos adecuados para la coordinación y cooperación entre distintas entidades públicas.

El Comité de Expertos sobre Administración Pública de la Organización de Naciones Unidas agrega que un servicio civil competente es aquél que satisface las siguientes características:

- Se basa en el mérito y es políticamente neutral.
- Tiene una estructura clara, con un tamaño apropiado para la economía
- Nacional.
- Rinde cuentas, es profesional y libre de prácticas de corrupción.
- Es relativamente autónomo, sensible a las demandas de los ciudadanos y representativo de la población.
- Está bien entrenado, orientado hacia los resultados y relativamente abierto.

Un sistema de servicio civil que funciona, es un gobierno de leyes; un gobierno público, respetuoso de la división de poderes, de un gobierno abierto a los ciudadanos y de un gobierno con capacidad para solucionar problemas y entregar servicios de alto rendimiento.

El profesor de la Universidad de Antioquia, Hernán Darío Vergara Mesa en un ensayo sobre el tema ha dicho lo siguiente: ... “Cuando se habla del mérito nos estamos refiriendo a un principio formal que pretende hacer posible o efectivo el principio sustancial de la igualdad en las relaciones laborales públicas y cuya plasmación se observa prácticamente en todas las etapas de la relación, tanto desde el inicio, como en el transcurso y hasta la terminación de la misma, con especial referencia a las etapas de acceso al servicio y de evaluación del personal...” más adelante señala que



en la función pública se persiguen propósitos de moralidad, transparencia y eficiencia en el desempeño de las labores estatales.

Concluye el profesor Vergara diciendo que el sistema de mérito busca no sólo la protección simple y llana de los trabajadores al servicio del Estado, a efectos de que no se les discrimine, sino que también ampliaría el radio de esa protección hacia todos aquellos ciudadanos interesados en acceder a los cargos públicos, que pretenderían las mismas oportunidades.

En síntesis el principio del mérito establecido constitucionalmente tiene varias dimensiones para el profesor Vergara:

La primera, es que este principio está estrechamente vinculado con el derecho laboral del Estado en donde los derechos fundamentales adquieren relevancia constitucional conforme lo señalan los artículos 1, 25, y 53 de la C.P.

La segunda, es que el mérito tiene un carácter formal o adjetivo, ya que su pretensión es la de asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de carácter sustantivo, como los de igualdad y acceso a los cargos públicos.

La tercera, que el mérito se articula al sistema de garantías constitucionales ha establecido para que sus mandatos sean reales y efectivos.

Finalmente se tiene que el Estado tiene una obligación moral que cumplir dentro del orden jurídico o su deber ser como máxima expresión de la disposición que tiene este por conducto de la administración pública de adecuar su conducta a las normas legales y reglamentarias para que el interés general sea el prevalente en el desarrollo de la función administrativa.

En tal sentido el sistema de mérito o de carrera trasciende los campos laborales y del derecho administrativo y deben buscar el aseguramiento y efectividad de los derechos fundamentales y de principios constitucionales que fundamentan la función administrativa del Estado.

Es bueno observar como lo señala el profesor Vergara que el cumplimiento de lo anteriormente señalado desatienda los parámetros propios del servicio público, sino que por el contrario, contribuye a complementar los propósitos de satisfacción de las necesidades sociales. En un equilibrio entre los derechos de los empleados públicos y la eficiencia y eficacia de la prestación del servicio público.

### **3. MODELOS DEL SERVICIO CIVIL**

### **3.1 Modelo Pre burocrático.**

El funcionario público es reclutado por relaciones políticas o ideológicas afines o por lealtades políticas previamente concertadas o bien por relaciones personales o sociales. Es la forma prebendalista de Sistemas Políticos clientelistas, el Estado de derecho es débil, y proclive a la corrupción y es un obstáculo a la dinámica de la economía.

La evaluación del desempeño no será objetiva y obedecerá a la fidelidad y subordinación hacia el político que lo vinculo.

Laboralmente no tiene estabilidad, ni su vinculación es reglada, no tiene derechos de carrera, su vinculación no obedece a una política planificada de recursos humanos.

### **3.2 Modelo Burocrático.(Modelo Racional – legal)**

Responde a una evolución moderna de la administración pública y un triunfo de la razón en el entendimiento del mundo y de los sistemas políticos y normativos especialmente de la ley que dio lugar a un modelo burocrático profesional.

- Este modelo desarrollaría las siguientes características:
- Especialidad de funciones. Cada funcionario tendrá unas funciones detalladas de acuerdo a su formación y cargo.
- Jerarquía. Hace relación a la obediencia al superior en mando.
- Delimitación de competencias. Corresponde a la organización de la entidad.
- Estructura competencial basada en normas. Las decisiones se toman de conformidad con lo establecido en la ley.
- Actuaciones sujetas a procedimientos: se actúa conforme a lo señalado en las normas y como garantía de los derechos ciudadanos.
- Uso de documentos y comunicaciones escritas. Brinda seguridad jurídica.
- No propiedad del cargo. Los cargos públicos no son propiedad privada y sus relaciones están regladas en las normas.
- Preparación técnica. El acceso al cargo obedece a la preparación académica y según lo establecido en las normas.
- Establecimiento de procedimientos racionales de disciplina y control: de modo que se garantice el respeto por las normas y decisiones.

En síntesis este modelo garantiza una administración pública más profesional y competente sin matices de manejo político y garantía de un Estado más moderno, con empleados públicos más eficaces y competentes.

### **3.3 Modelo de Servicio Civil Profesional.**

Podría verse como una derivación del anterior modelo. Características:

Cumplimiento de la Constitución y la ley del empleado público.

En consonancia con el anterior punto el empleado público tienen el derecho y el deber de controlar el poder de los políticos electos.

El empleado público tiene un poder de representación y para ejercerla la hace a través de la participación en los procesos de toma de decisiones de la entidad a la cual se encuentra vinculado y buscando asegurar que en las decisiones que se adopten se producen de forma deliberada y teniendo en cuenta el interés general.

- Asegura la aplicación imparcial del derecho como una cuasi delegación que tienen los empleados públicos.
- El cumplimiento de sus funciones y la eficacia de las mismas es ajena al interés partidista de quien está en el poder.
- Las condiciones laborales y salariales de los empleados públicos están previamente definidos por el legislador.
- Los empleados públicos son vinculados de forma meritocrática sin distinción alguno de tal forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito.
- Debe tener la posibilidad de ser ascendido en los eventos de existencia de una vacante previo cumplimiento de los requisitos y actitudes.
- Una vez seleccionado debe existir la garantía de permanencia salvo el incumplimiento de sus deberes y agotado el debido proceso de retiro.
- Sus actuaciones deben estar enmarcadas en códigos de ética que garanticen la defensa del interés general.
- Otros autores han clasificado los Modelos de Servicio Civil en dos( Matas Carles, Salvador Miquel. Servicio Civil en América Latina.)

Modelo Cerrado: Se caracteriza porque el empleado público va a estar vinculado de por vida en la administración y en donde ocupará diferentes puestos de trabajo en ejercicio de su desempeño profesional conforme a unas estructuras organizativas internas y una clasificación de los puestos de trabajo que faciliten el desarrollo de las actividades organizativas y la posibilidad de ascenso de los empleados de carrera y los procesos de selección. Este modelo es aplicado en Francia, España y Reino Unido.

Modelo Abierto: Se fundamenta en los puestos de trabajo buscando reclutar al más capaz e idónea para cada cargo. Está basado en la especialización del cargo con el fin de establecer las necesidades de personal. El reclutamiento del personal proviene del exterior de la organización. El modelo es aplicado por los países Nórdicos.

### **3.4 Concepto moderno de servicio civil de carrera.**

Por un servicio civil de carrera moderno y democrático lo mínimo que debe contener según Villoria, Garrido, Rohr, Terry, Prats y Horny otros autores son los siguientes elementos y características:

1-El papel fundamental de la burocracia es sostener y preservar los principios constitucionales y agregaría que la vigencia de la ley como expresión de la voluntad popular traducido en que todo funcionario al momento de su posesión jura cumplir la constitución y la ley.

2-Los funcionarios son actores pasivos e imparciales en la ejecución de sus funciones y están al servicio del interés general.

3-Los funcionarios tienen el derecho que ampara la Constitución de controlar jurídica y técnicamente el poder de los líderes políticos electos.

4- La burocracia tiene en cierta forma una labor de representación y la ejerce a través de su participación en los procesos de toma de decisiones de sus respectivas entidades y en igual sentido de asegurar que en las decisiones políticas se produzca con base en una razonada deliberación por parte de todos los institucionalmente implicados en la toma de decisiones.

5-Las burocracias del SCC deben de tener garantizada su permanencia y estabilidad para la generación y aplicación imparcial del derecho por la delegación que tienen en cierta forma.

6-Las burocracias del SCC deben actuar con objetividad e imparcialidad indiferente al partido político que este en el poder.

7-Las condiciones de trabajo son definidas por el Parlamento en la ley y posteriormente reglamentadas por el Gobierno de acuerdo a sus competencias. Esta es una visión legalista del derecho administrativo que restringe las posibilidades de negociación colectiva de los empleados públicos dejando solo la posibilidad de participar a los sindicatos en los debates previos a la elaboración de las normas que puede posteriormente reflejarse en un pacto o acuerdo que obliga moralmente al gobierno a proponer al Parlamento la petición aprobada.

En este sentido Latinoamérica ha habido importantes avances en materia de negociación colectiva para empleados públicos auspiciado por la OIT con ciertas restricciones.

En Colombia la negociación colectiva ha tenido un importante avance normativo desde el año 2013 con restricciones en materia de estructura del estado, disciplinaria, y de carrera administrativa.

8- Los funcionarios son seleccionados de forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito en una competencia que debe seleccionar al mejor o a los mejores teniendo en cuenta el currículum, conocimientos teóricos, habilidades específicas y actitudes hacia el servicio público.

9-El funcionario seleccionado y posesionado a partir de su ingreso tendrá derecho a ser promocionado en los eventos previstos de vacaciones. En Colombia tal posibilidad de ascenso no existe haciendo de la carrera solo una posibilidad meritocrática para su ingreso mas no para ascender conforme a su experiencia, habilidades y conocimientos.

10-Una vez superadas las etapas de ingreso existe una garantía de permanencia salvo la comisión de alguna falta disciplinaria previamente establecida por las normas pertinentes y, agotado el debido proceso se podrá retirar al funcionario de carrera, pero la regla general es la garantía de permanencia y estabilidad. Garantía que adicionalmente debe esta ajena a intereses partidistas o políticas o de cualquier otro orden.

11- Los funcionarios deben actuar en el ejercicio de la función pública de acuerdo a un código ético que puede ser formal o informal, en el que debe primar la defensa del interés general.

12-Todas las actuaciones relacionadas con los aspectos del SCC especialmente los procedimientos a seguir en su convocatoria y cada una de las etapas deben de ser publicados para conocimiento de la ciudadanía en espacios de alta difusión. No debe haber secretos ni actuaciones soterradas en tratándose de temas de servicio civil que le corresponde conocer a toda la sociedad y no información que se manipula por los directivos de las entidades públicas.

13- Todo empleado público cualquiera sea su clasificación que desarrolle funciones propias de una entidad pública cualquiera sea su denominación debe de hacer parte del SCC y su vinculación debe de ser meritocrática, no deben de existir exclusiones de ningún orden.

Así planteados los elementos y características del SCC se obtendrá mayor legitimidad y confianza en las instituciones públicas y el sistema democrático y de esta forma los ciudadanos cumplirán de mejor forma sus obligaciones y se garantizara mayor inversión en educación redundando todo ello en una mejor sociedad y más democrática.

Una de las garantías del SCC en este sentido es que el empleado público de carrera seria garante de la aplicación de las normas de forma objetiva y transparente y ejercería mayores controles a las prácticas de los directivos y gobernantes y reduciría la arbitrariedad política que puedan representar estos directivos. Esta es otra de las

razones de peso que tendrían los políticos para oponerse a un SCC moderno, entre menos controles existan mayor laxitud en la gestión del recurso humano y del SCC habrá.

Las democracias en América Latina tienen un excelente instrumento para enfrentar la corrupción con un SCC de calidad que sea soporte de un funcionariado al servicio de los intereses generales que redunden en un Estado más eficaz y eficiente en la prestación de servicios de toda índole.

Las mediciones hechas al respecto cuentan de grandes avances en países como Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, en los demás no existe un SCC completo, en otros es manipulado y en los demás los empleados han ingresado al SCC especialmente en niveles medios y bajos por recomendaciones políticas mas no por meritos y capacidades y muy pocas excepciones de sistemas específicos de SCC que funcionan irregularmente como Méjico y Argentina.

Pero en la generalidad en los países de la región el SCC son unos aparatos clientelistas donde el reclutamiento e ingreso del personal a la estructura del Estado se da por recomendaciones partidistas, personales o por grupos de interés y que se mantienen en estas mientras exista el padrino patrocinador en el poder, siendo esta la principal causa de la inaplicación de un SCC moderno y foco de corrupción.

#### **4. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA.**

Las reformas administrativas y del servicio civil iniciaron en los países desarrollados durante la década de los años ochenta, mientras que América Latina el proceso comenzó a finales de los ochenta y se completó en toda la década de los noventa con similitudes y diferencias con respecto a distintas variables como fecha de implementación, objetivos, valores, mecanismos y tipo de reforma; organización de la carrera; y efectos en el servicio público.

Las reformas del servicio civil y las administraciones públicas en los países desarrollados y en desarrollo han buscado objetivos similares en el marco del desarrollo del modelo económico neoliberal: descentralización; disminución y flexibilización del servicio público; e implementación de la gestión por resultados. Haciendo énfasis en la gestión por resultados y buscando una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, los países de Latinoamérica y del sur de Europa se han visto obligados a combinar dichos objetivos con metas ya

superadas en la mayoría de los países desarrollados y que tienen un gran peso en la cultura política de estos países que retrasan cualquier intento de mejoramiento del servicio civil y un aparato burocrático más moderno y eficiente: control del clientelismo y promoción de una cultura de la legalidad. Por lo que fue necesario para estos países agregar a los valores de eficiencia, calidad y sensibilidad a las demandas ciudadanas, comunes en los países desarrollados, el diseño de políticas que combatan el clientelismo, valores de integridad, imparcialidad, transparencia y respeto por la legalidad.

De otro lado es importante tener en cuenta que la mayoría de estos los países ha buscado disminuir el volumen de empleados públicos a través de medidas como la congelación de plazas, los programas de retiro voluntario, y/o la reestructuración de ministerios y en la mayor parte de los estados han promovido reformas graduales y, a menudo, negociadas, con el fin de evitar resistencia de los servidores y en gran número de países latinoamericanos se han impuesto estas drásticas medidas económicas y de reformas administrativas con represión y sin concertación con las organizaciones sindicales. En Colombia fueron varias las entidades públicas desaparecidas y miles de cargos suprimidos.

Los efectos de estas reformas han sido disimiles y desiguales en los países en desarrollo y los desarrollados. Los países que tuvieron éxito en el mundo fueron Gran Bretaña y Nueva Zelanda que han experimentado cambios muy importantes en la estructura y funcionamiento del servicio público y en Latinoamérica si bien se obtuvieron importantes logros económicos para los organismos financieros internacionales el servicio público no obtuvo el mejoramiento que se esperaba y los costos del funcionamiento de los servicios públicos ascendieron, la calidad de los servicios no fue muy eficiente y la flexibilidad laboral fue la constante en desmedro del servicio civil de carrera.

Esta situación llevo a que expertos del mundo entero concluyeran que un servicio civil moderno, eficiente, y transparente mejora la calidad de los servicios públicos y la calidad de la democracia y legitima las administraciones públicas cimentadas en un servicio civil moderno , y mejora la opinión de los ciudadanos sobre el gobierno, tiene efecto en la competitividad de las economías nacionales y la calidad de vida de sus ciudadanos y con un impacto en el profesionalismo, comportamiento ético y gente calificada y capaz en el servicio público”.

Estas políticas del manejo del recurso humano y la mejora de la administración pública y democracias más eficientes y eficaces de los países de la región están en



consonancia con las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas con respecto a los elementos centrales del servicio civil:

Políticas claras para el reclutamiento, promoción y monitoreo del sistema.

Ahora veremos el servicio civil analizado con distintos indicadores y entendido como su grado de conformidad con las demandas institucionales y ciudadanas, autónomo, y dotado de capacidad técnica en la elaboración, implantación y ejecución de políticas públicas.

De acuerdo con estos valores de índice del mérito tenemos la siguiente clasificación (Echevarría, Koldo, El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina).

Primer grupo. Tiene un desarrollo mayor en los principios del mérito

1-Costa Rica. Índice 60-90

2-Chile. Índice 60-90

3-Brasil. Índice 60-90

Segundo grupo. Coexisten principios del mérito con tradiciones clientelistas.

1-Argentina Índice 30-50

2-Venezuela. Índice 30-50

3-Colombia. Índice 30-50.

4-Uruguay. Índice 30-50.

5- Méjico. Índice 30-50.

Méjico no aparece en este estudio pero por análisis posteriores se encontró que tiene un nivel similar a los demás países de este grupo.

Venezuela por lógica consecuencia de su nuevo modelo político y económico ha sufrido cambios que no han sido registrados.

Tercer grupo. Tienen una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

1-Ecuador.



2-Perú.

3-Bolivia.

4-Todos los países centroamericanos a excepción de Méjico y Costa Rica.

De la misma fuente tenemos la siguiente clasificación por niveles de desarrollo profesional y salarial:

Brasil. 61.

Chile.57.

Costa Rica.48.

Argentina.47.

Colombia.47.

Uruguay.44

Mejico.40

Venezuela.38.

República Dominicana.26.

Bolivia.19.

Ecuador 19.

Guatemala.17.

El Salvador.17.

Nicaragua.15.

Perú.14.

Panamá.13.

Paraguay.12.

Honduras.11.

Los anteriores indicadores se han mantenido a lo largo de las décadas del 2000 que pueden estar sujetas a cambios de sistemas políticos de la región.

En relación con las políticas de recursos humanos, salarios, evaluación del desempeño y cumplimiento de metas institucionales tenemos la siguiente clasificación: (Echevarría, Koldo, El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina).

Primer grupo. Los más avanzados en estos temas.

Brasil.60-100.

Chile. 60-100.

Segundo grupo. Países que se caracterizan por procesos de ordenamiento salarial, aunque persisten situaciones y problemas de inequidad interna, y de competitividad salarial.

Venezuela. 40-50.

Mexico.40-50

Uruguay.40-50.

Colombia.40-50.

Argentina.40-50.

Costa Rica.40-50.

#### **4.1 La implementación de servicios civiles de carrera un reto para los países democráticos de América Latina.**

El estado para su funcionamiento necesita de la creación de organizaciones permanentes, con unas estructuras administrativas y humanas organizadas conforme el modelo webberiano que den cumplimiento a las funciones y competencias misionales y de apoyo. De la concepción y organización de estas entidades depende la calidad de las políticas, formas de vinculación y estabilidad del recurso humano.

El estado para darle vida y cumplimiento a su razón de ser crea organizaciones y /o entidades públicas para desarrollar y regular la actividad pública, la interacción entre los individuos y las diversas organizaciones, adaptarse a los cambios estructurales de la política y la economía que permitan mejorar su accionar y ejecución de las políticas públicas en busca del bienestar general.

Para el cumplimiento de estos fines es necesaria la creación de un cuerpo de personas que se llamaran servidores públicos que desarrollaran las funciones propias de cada organismo y que deberán ajustarse a los cambios internos y externos de cada país.

En las crisis fiscales y en consonancia con las políticas neoliberales de la década de los noventa sumado a nuevas exigencias ciudadanas de más y mejores servicios y con el argumento de lucha contra la corrupción, el modelo tradicional burocrático de Estado Bienestar es reformado abruptamente e incorpora métodos y principios de funcionamiento del sector privado, vg, satisfacción del usuario, eficiencia, y resultados. Esta es una visión si pudiera decirse economicista del desarrollo de la administración pública con todas las implicaciones laborales que ello conlleva.

Existe otra visión más democrática del servicio civil de carrera que consideran que esta es una institución política que construye reglas de protección en contra de los intereses de la clase política que se quieren tomar la burocracia del Estado como un botín para el ganador de las justas electorales. Dando cumplimiento de esta forma a que la función más importante del servicio civil de carrera en una democracia que es reglamentar las formas de vinculación y evitar estas prácticas y discrecionalidades de los políticos en la administración pública sean las imperantes. ( Arellano, 2008).

Arellano en este sentido considera que un servicio civil de carrera es obligado y costoso en un sistema democrático pero obligado porque evita la politización de la gestión gubernamental y genera estabilidad en la dinámica electoral política. Y es costoso por su tendencia a su rigidez y gran tamaño y competencia para controlar de forma integral la capacidad, movilidad y actuación de seres humanos eufemísticamente encasillados en la categoría de recursos humanos. (Arellano, 2008).

Otra definición a tener en cuenta dentro de este contexto es que “ la burocracia, entendida desde sus múltiples acepciones, como un cuerpo de funcionarios, un aparato organizativo, un sistema de empleo, una institución central en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de Derecho, resulta ser una pieza crucial en el diseño y ejecución de las políticas públicas y representa un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad , coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por el otro” ( Iacoviello y Essayag).

La carrera administrativa o los sistemas públicos de empleo en una democracia consisten en compatibilizar eficiencia y eficacia con la igualdad de oportunidades, la meritocracia y la neutralidad. ( Siklodi. Servicio Civil en América Latina).

Para dar concreción a la anterior definición se requiere de la definición de una normatividad, la disponibilidad de personal con base a criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso a los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, periódica evaluación del desempeño, promoción, vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización personal y su estabilidad en el empleo siempre y cuando ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente. (Oszlak, 2001).

Desafortunadamente la gran dificultad para la implementación de las reformas de la profesionalización de la carrera administrativa es que se enfrenta a intereses clientelistas de sectores políticos tradicionales que se benefician con los cargos públicos y como las reformas tienden a disminuir la cantidad de puestos de trabajo que la clase política utiliza para intercambiar y recibir apoyo político y a aumentar la capacidad burocrática que posteriormente pueden entregar para movilizar apoyo político. ( Dahalstroem 2011, Rauch y Evans, 2000).

Es en este sentido que las reformas meritocráticas desestabilizan las reglas y el funcionamiento del sistema clientelar, que han permitido un sistema de beneficios indirectos, con bienes públicos, que sirven de base para obtener apoyo electoral.. ( Siklodi. Servicio Civil en América Latina).

En muchos países de América Latina las dos formas existentes para ser vinculado con el Estado son pertenecer a un Partido Político o seguir a un Político (Colombia) o por recomendación personal, es decir que son más las posibilidades de vincularse por vías distintas a la del servicio civil de carrera.

En este orden de ideas hay que romper el paradigma del Estado y su aparato burocrático ineficiente y sobredimensionado por la transformación de un servicio civil más eficiente, más eficaz, al servicio del ciudadano a un menor costo, con personas más capacitadas, con vocación de servicio, imparciales y evaluadas en sus resultados venciendo su mayor barrera como es la clase política que ejerce practicas patrimonialistas y que utilizan la estructura burocrática del Estado para fines clientelistas y excluyentes.

Esta ha sido la búsqueda constante de los países de América Latina con reformas del Estado tendientes a buscar un modelo de Estado que implemente un SCC acorde a estas necesidades y que busque enfrentar los retos de la globalización y la revolución tecnológica superando el paradigma neoliberal ya demostrado que no siempre un estado más pequeño es más eficiente.

De otra parte hay que tener en cuenta que la dinámica vertiginosa de los cambios en la producción, el empleo, el bienestar y la gobernabilidad que se producirá a un futuro

inmediato exigen de los estados mayores recursos y una redefinición de las políticas públicas y un sistema de personal vinculado al Estado más preparado frente a estos retos que garanticen un desarrollo más íntegro, productivo competitivo y equitativo. (CEPAL, 2014).

Según estudio de Bitar seis son los retos que deberá afrontar América Latina:

1-Teconologias disruptivas.

2- Escasez de recursos naturales con cambios en la demanda e innovaciones tecnológicas.

3-Transformaciones demográficas que implican desplazamiento del poder y de mercados.

4-Urbanización y expansión de las ciudades con demanda de infraestructura y servicios básicos.

5- Cambio climático.

6- Gobernabilidad democrática, ciudadanos globales interconectados, impacto de nuevas tecnologías en las relaciones sociales, transparencia, seguridad, violencia y crimen organizado. (CEPAL 2014)

Retos que demandan el diseño de nuevas estructuras administrativas que regulen y controlen estos nuevos desafíos.

Frente a este futuro las nuevas generaciones demandaran mayores bienes públicos para garantizar una mayor satisfacción social y una democracia más legítima y cercana a sus ciudadanos.

No obstante los desarrollos y retos por venir de los estados en América Latina enfrentan históricamente debilidades institucionales y vicios políticos cuando no de corrupción, inseguridad jurídica, clientelismo, formalismos administrativos, algunos sectores presentan una débil gestión pública, comportamientos ciudadanos ilegales, y atraso tecnológico (CLAD, 2010).

Solo el trabajo articulado de movimientos sociales, partidos políticos democráticos y de las instituciones estatales podrán hacer frente a estos desafíos y para ello se requiere de un estado más fuerte en oposición a las doctrinas neoliberales de reduccionismo estatal y el libre mercado de la década de los ochenta y noventa lo mismo que el fortalecimiento de las democracias de la región que garanticen la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes públicos a todos los miembros de la sociedad.

Para hacer realidad estos proyectos y la implementación de las políticas públicas necesarias es necesario contar con un personal o recursos humanos que los hagan posible y diseñen y ejecuten los proyectos destinados a tales fines de los estados modernos y, para ello se requiere de un aparato burocrático moderno expresado en sistemas de servicio civil de carrera modernos.

La calidad de los SCC será determinante como componente de las reformas que mejoren la capacidad del estado en el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas y las misiones de cada una de las entidades públicas que conforman el aparato del estado con una nueva visión y a su vez garanticen la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos sin distinción alguna en la configuración y estructuración del recurso humano de las instituciones públicas requeridas para esos fines. .

Numerosos estudios y tratadistas han probado que un aparato burocrático con un sistema de SCC moderno produce importantes resultados que contribuyen al crecimiento económico, el desarrollo democrático, la reducción de la pobreza y de la corrupción. (Shuster, 2013).

#### **4.2 Necesidad de un Servicio Civil Profesionalizado vs Prácticas Políticas patrimonialistas y clientelistas. Éxito de los países asiáticos.**

A pesar de las críticas de los seguidores de la reducción del Estado y la prestación de servicios y bienes a cargo del mismo la historia reciente nos ha demostrado que el Estado y su aparato burocrático son necesarios como componente principal del mismo y a su vez como representante de la sociedad en un Estado Democrático. La burocracia hace efectiva la democracia, que requiere estabilidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades colectivas. (Echebarria, Koldo, El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina )

En ese marco la burocracia se define como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia, y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. (Echebarria, Koldo, El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina )

En ese sentido A.L debe romper una fuerte cultura política clientelista que como se ha dicho anteriormente ha tomado la burocracia como un sistema de empleo en manos del

poder político tradicional y en otras ocasiones intereses corporativos que han generado vicios de ineficiencia, ineficacia, formalismos y normatividad exagerada y una excesiva burocracia informal.

Estas circunstancias han hecho que las Burocracias de América Latina sean capturadas por los políticos tradicionales haciéndolas débiles y desprestigiadas y otras veces otros actores de la sociedad interesados en su reducción cuando no de su eliminación y dar paso a otros actores del sector privado interesados en desarrollar esas funciones pero con un interés más de beneficio económico que de servir a la Sociedad. Situación totalmente distinta la vivida por los países llamados “tigres asiáticos” cuyos modelos de desarrollo mundial han sido exitosos , basados en Estados fuertes y autónomos y apoyados en burocracias profesionales vinculadas meritocráticamente como base de su éxito. (Echebarria, Koldo, El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina )

Es así como países muchos de ellos con democracias más jóvenes que las latinoamericanas con prácticas de gestión humanas fundamentadas en el mérito han tenido un desarrollo industrial y democrático ejemplar. Entre estos países tenemos a: Singapur, Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur, Malasia entre otros.

Otra falencia de las burocracias de América Latina es que no son autónomas y responsables, salvo algunos casos, sino que son apéndices de los Gobiernos de turno representantes de los partidos ganadores que facilita los manejos clientelistas que se traduce en la práctica en la utilización del empleo público como recurso para premiar con su reparto a los partidos ganadores que han intercambiado votos por puestos de trabajo. (Echebarria, Koldo, El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina)

De otro lado existe el temor de la clase política de ver reducidas sus posibilidades de manejo clientelar de los cargos públicos cuando los gremios de funcionarios obtienen autonomía y ven esta situación como de captura y practicas corporativistas. A este respecto es importante destacar que el tamaño del Estado genera altos índices de empleo, sobre todo informal, que permite premiar a miles de seguidores que han acompañado las campañas de los políticos ganadores y que con el alto índice de desempleo, la inestabilidad y bajos salarios del sector privado hacen de la obtención de un empleo público una conquista a como de lugar.

La conducta de estos actores políticos y de los ciudadanos generan gran preocupación porque el ciudadano aspira a ser empleado público no como una vocación o el producto de una formación profesional sino como una forma de obtener empleo.

Así las cosas los roles que las burocracias de América Latina pueden cumplir depende de la política de gestión del recurso humano que se aplique:

Elaboración y ejecución de políticas de forma neutral que garantice la estabilidad, adaptabilidad e interés público.

Recurso privado de los partidos políticos ganadores representados en los gobiernos que han intercambiado votos por puestos públicos y que en el ejercicio de la función pública defenderán asuntos privados.

## **5. Las relaciones de la política la administración pública y el recurso humano fuente de poder y causa de la inaplicación del SCC.**

En países donde ha habido partidos debidamente estructurados y que funcionan democráticamente, la forma de provisión de cargos directivos de la administración pública eran reclutados de los cuadros de los partidos políticos, que a su vez formaban a estos en administración pública y serían los futuros dirigentes de los mismos partidos.

Esta relación fue cambiando en las últimas décadas por la exigencia y complejidad de las nuevas funciones de los cargos directivos y especialmente por la pérdida doctrinaria de los partidos políticos y que la posibilidad que tenían de postular los cargos directivos del sector público no corresponderían a las cuotas formativas de los partidos políticos sino que se constituirían en fuente de manejos clientelistas y focos de corrupción. Se cambió la preponderancia del conocimiento que era garantía de eficiencia y eficacia de las políticas públicas por el manejo clientelista y fuente de poder en detrimento de la democracia.

El control de la burocracia genera poder y quien detenta el poder apartándose de los lineamientos democráticos y de una administración pública transparente con la aplicación de un SCC moderno acude a vinculaciones sin observar estos parámetros para ingresar personal que pertenece a la clientela de quien detenta el poder, generándose toda clase de patologías administrativas derivado del manejo político de los cargos públicos y puestos de trabajo. Esta es quizá una si no la principal causa en AL del porque no funciona el SCC y de las burocracias y democracias subdesarrolladas.

Argumento en sentido contrario conllevaría al funcionamiento pleno del SCC que garantizaría mayor control de la gestión del recurso humano de las administraciones



públicas, una mejor democracia y un mayor control de los políticos de turno que capturan las burocracias públicas en provecho propio y de la gestión de los gobiernos.

Entre las principales relaciones entre los políticos y los administradores públicos se considera que el trabajo de los políticos representa el interés público basados en los programas del partido político al que pertenece y, el trabajo de los administradores públicos contiene una concepción holística del interés público basado en normas y reglas, de igual forma los políticos articulan intereses difusos y los administradores median entre intereses focalizados, situaciones que no se pueden generalizar admiten versiones distintas dependiendo de los sistemas políticos y los distintas formas de SCC.

Tradicionalmente han existido dos modalidades de reclutamiento de directivos públicos en las tradiciones de la administración pública en AL:

1-Motivaciones Políticas. Se vinculan por recomendaciones de los partidos políticos, generalmente han sido miembros de las organizaciones partidistas.

2-Por formación académica. Son los llamados tecnócratas que acceden a los cargos directivos por su alta formación académica e intelectual y son ajenos a las influencias políticas.

Con la evolución de la administración pública y la necesidad de la implementación de políticas públicas surge la necesidad de incorporar estos tecnócratas por encima de consideraciones políticas por su alto nivel intelectual en gerencia pública y, en consideración a la carencia de formación de cuadros directivos en gerencia pública por parte de los partidos políticos. Estos funcionarios no pertenecen a la carrera administrativa pero si muchos de ellos tienen su origen en ella.

En síntesis en AL ha existido un sistema híbrido de vinculaciones arraigados a sistemas clientelistas de los partidos políticos donde los directivos designados carecen la mayoría de las veces de la formación necesaria para ejercer los cargos directivos pero aun así son designados producto de arreglos políticos de gobernabilidad generando serias debilidades a las instituciones, lo que obligó a la necesidad de vincular funcionarios con un alto grado de formación en gerencia pública como se anotó anteriormente, la llamada tecnocracia, situación que dio origen a la evolución de los sistemas de mérito en países más desarrollados de otras latitudes.

Estos funcionarios tecnócratas vinculados por arreglos políticos en unas ocasiones y en otras por su alta formación académica se caracterizan por ser innovadores, vinculados a organismos internacionales, formados en escuelas de pensamiento económico ortodoxas o a círculos sociales elitistas son los que vendrán a definir las políticas

públicas de los distintos gobiernos, constituyéndose en una nuevas formas de clientelismo que manejara nuevos lenguajes, y obedecerán a los dictados de sus escuelas de formación por lo general del modelo económico Neoliberal que impondrá como principio de las políticas de la gestión administrativa el eficientísimo y el servicio al mercado o grandes intereses de los capitales transnacionales y sin que su vinculación obedezca a criterios meritocraticos.

Esta situación aunada a la crisis fiscal entrado al año 2000 dificultó la implementación en su totalidad de la carrera administrativa del servicio civil y dio lugar a diversas modalidades de contratación en las administraciones públicas caracterizadas en su mayoría por la flexibilidad de su ingreso y su inestabilidad y retiro en la mayoría de casos por motivaciones político clientelistas con duplicidad de funciones la mayoría de veces, generando instituciones débiles y sobredimensionadas pero funcionales a los intereses clientelistas de los políticos de turno causando con ello un fuerte golpe a la implementación de un servicio civil de carrera moderna, incluyente, y estable que garantice el funcionamiento de un Estado más moderno , al servicio de los intereses generales de la sociedad y que con su activa participación sea actor y protagonista de las reformas del Estado.

En este contexto se puede observar que el Servicio Civil de Carrera no ha tenido dolientes ni ha tenido un actor político ni social que lo defienda.

## **6. PORQUÉ NO FUNCIONAL EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LATINOAMÉRICA.**

Del tema no podrían hacerse generalizaciones ya que existen importantes excepciones que no encuadran dentro de las políticas y comportamientos respecto de la mayoría. Lo dicho anteriormente porque el servicio civil de carrera en América Latina adolece en general de prácticas democráticas en materia de su aplicación que hacen de los países de la región proclives a prácticas corruptas excepto países como Brasil y Chile.

La corrupción en este contexto se configuraría cuando existe uso abusivo de los recursos públicos y en este caso nos referimos a los recursos humanos representados en los empleos públicos, para beneficios privados o patrimonio del corrupto,(votos , lealtades o dinero) que en la mayoría de países de AL se traduce en el uso de los puestos públicos para campañas electorales o para consolidar redes clientelistas o de prácticas partidocraticas. Aunque estas conductas no son tipificadas penalmente si son prácticas antiéticas y lesivas de la democracia.( Manuel Villoria- Profesionaliación del empleo público).

En este sentido según estudios de la región (Transparencia Internacional-2006) los países con mayor fortaleza de sus instituciones democráticas incluyendo por supuesto el SCC tienen los más bajos índices de corrupción, vg, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Hay una correlación entre el SCC y la Democracia y la Corrupción que determina los índices de percepción de la ciudadanía del grado de corrupción de las instituciones lo que genera pérdida de credibilidad y legitimidad del Estado y pérdida de gobernabilidad.

En este orden de ideas se tiene que el alto grado de corrupción además de generar desigualdad, genera analfabetismo político que es funcional a los intereses de los partidos políticos y sus dirigentes que se traducirá en prácticas culturales de prebendalismo o clientelismo, practicas propias de los partidos políticos dados a estas conductas corruptas y, de otra parte habrá perdida de interés por la actividad política y deslegitimación del Estado.

La Política así entendida se reduce a un intercambio doloso de favores, donde el ciudadano hace de un derecho como es el voto una oportunidad para obtener un interés privado e individualista, se pierde el sentido de la ciudadanía y de la ética pública y la confianza.

Al respecto Villoria señala que... “en Latinoamérica nos encontramos con la situación inversa: desigualdades exacerbadas que promueven una desconfianza que impide, precisamente, el desarrollo de políticas de solidaridad y redistribución”.

De otra parte la pérdida de ciudadanía, la apatía y el analfabetismo político y a veces una cultura política individualista cuando no dolosa favorece la manipulación y la dominación arbitraria de la estructura administrativa del Estado y sus respectivos empleos a favor de intereses políticos electorales y, la ausencia de toda forma de control social.

Se maneja en el inconsciente colectivo que los puestos públicos son propiedad de los políticos, afectando de esta manera la calidad de los servicios públicos que presta el Estado.

Así las cosas los partidos políticos y sus dirigentes son expresiones de partidos clientelistas que usan la administración pública para comprar lealtades, voluntades, y sobre todo votos.

En una democracia cuando el sistema político está totalmente corrupto y ni la prensa se escapa de esas prácticas queda la esperanza del Sistema Judicial pero lamentablemente este sistema ha caído en las mismas prácticas y los funcionarios judiciales llámense jueces o magistrados hacen parte de redes clientelares que

generan corrupción, como es el caso de Colombia donde se dan practicas clientelistas entre las mismas cortes en lo que se ha llamado el “yo te elijo tú me eliges” y jueces y magistrados pasan de una corte a otra con la ayuda clientelista de los nominadores que son ellos mismos como parte del circulo vicioso o en otras oportunidades son los familiares de estos los que se rotan los altos cargos directivos, reforzando la desconfianza y la desigualdad de la sociedad.

Este es el panorama que se tiene de las prácticas antidemocráticas de los dirigentes de los partidos políticos de gran parte de países de Latinoamérica descritos en distintos informes de Transparencia Internacional, que son evidencia del atraso en la implementación de un Servicio Civil de Carrera moderno y transparente y, que contrariamente, desdibujan lo que significa el ejercicio de la democracia y sus valores éticos, carentes tanto en sus dirigentes como en los ciudadanos, haciendo de la corrupción y el clientelismo el común denominador de los sistemas políticos de Latinoamérica.

Para hacer frente a la corrupción y el clientelismo en los países de la región es necesaria la construcción de políticas educativas enfatizando la ética con una visión holística que contribuyan en el desarrollo de unas democracias más modernas, transparentes y legítimas.

Con preocupación se observa que a pesar de lo positivo y significativo que resulta para las democracias de la región la implementación de un SCC moderno y de calidad no hay la voluntad política de los gobernantes y políticos de ponerla en práctica y muchas veces de la misma sociedad que a pesar de las críticas hacia las instituciones y la corrupción acepta tácitamente esta cultura clientelista.

Las soluciones son variadas y complejas desde establecer para qué es el poder en un sistema democrático hasta el cambio del chick de los políticos de la región que consideran que la administración pública y sus estructuras administrativas son un botín para el ganador de las elecciones, oponiéndose a asegurar que los empleados de carrera y los buenos directivos con capacidades técnicas y con un claro concepto ético deben de permanecer en la administración independientemente quien sea el ganador de las elecciones.

Otro elemento a tener en cuenta es que los actores políticos, futuros representantes de la sociedad y los gobernantes de turno tienen un doble discurso como líderes políticos. Un primer discurso es el momento de las elecciones y el otro ya elegidos.

En el primero se actúa racionalmente igual que cuando se está en la oposición y el otro cuando ha triunfado y ha obtenido el poder. Cuando está en campaña el actor político es racional, sensato y consecuente con sus programas, propuestas y en el

ejercicio del control político y en esta posición no es contrario al SCC pero cuando gana las elecciones y ejerce el poder el discurso y la conducta cambia completamente y se actúa en beneficio particular y de la clientela que lo apoyo en detrimento de los intereses generales de la sociedad, y el SCC se convierte en un estorbo a estos intereses. Prácticas y conductas que son ejercidas tanto por políticos de derecha como de izquierda en el Sistema Político Colombiano.

Es importante tener en cuenta igualmente aspectos históricos como que AL heredo prácticas políticas de poder caracterizadas por la verticalidad, el patronazgo y la relación de dependencia del Estado que es visto como un papa protector representado en el político que lo protege a cambio de obediencia y lealtad.

Otra causa es el clientelismo electoral donde el cliente es el potencia votante, que ofrece su voto al político en campaña que le promete un puesto público o beneficios económicos a cambio. En suma en la política clientelar tanto el candidato como el votante acuerdan un intercambio de favores donde pasa a segundo plano los aspectos ideológicos y programáticos o donde ni siquiera se conocen ni hay ningún interés en conocerlos. Todas estas conductas propias de la mayoría de países de la región, como lo señala Vallespin.

La salida a este sistema clientelar propio de los sistemas políticos de la región pasa por además de adoptar un SCC de carrera moderno, el cambio de códigos morales de los actores políticos ya del ciudadano elector ya del político y gobernante de turno. Es la actitud ética de estos actores políticos y la búsqueda del bien común las conductas a modificar.

Entre las posibles soluciones se deben de tener en cuenta que estas sean específicas y contextuales y que respondan a un compromiso de los distintos actores comprometidos en esta relación y esta solución además debe de ser ajena a coacciones externas.

Tener conciencia que el SCC es el avance más importante en la lucha contra la corrupción de AL.

En Argentina La meritocracia está establecida constitucionalmente desde el año de 1853 en el artículo 16 que señala que todos los habitantes pueden acceder a la función pública sin otro requisito que la idoneidad pero al igual que muchos países de la región no ha sido posible su total cumplimiento a lo largo de su historia política.

Considera el analista Ezequiel Nino en favor de la meritocracia que ..” Un país cuyos gobiernos (en cada uno de los niveles- federal- provincial y municipal- y en cada una de las ramas que los constituyen- ejecutivo-legislativo y judicial-) prevén mecanismos de

selección de sus miembros a través de instancias en las que debe demostrarse la idoneidad de los candidatos se transforma en un Estado respetuoso de sus instituciones, de su educación, y cuidadoso de sus burocracias”. Pero al igual que el resto de países de la región son las palancas, y la parálisis de los concursos el común denominador de los sistemas de selección meritocrática.

En ese sentido señala Nino que...” las administraciones están atiborradas de empleados y funcionarios que deben demostrar lealtades partidarias para realizar una exitosa carrera profesional. Esto también ocurre en los poderes jurisdiccionales (poder judicial y Ministerio Público) donde se escoge discrecionalmente a los empleados ingresantes. Los jueces suelen designar a los familiares de otros jueces, con lo que se organiza un mecanismo de designaciones cruzado. ( Nino, Ezequiel. La nación.2012.Beneficios de la meritocracia)

Práctica es muy común en Colombia que se da a través de triangulaciones con el propósito de eludir las inhabilidades y poder ejercer el clientelismo sin ningún reparo en todas las entidades, ordenes territoriales y poderes del Estado.

Manifiesta Nino en favor de la meritocracia que esta redundaría en la calidad de la educación e incrementaría la cantidad de profesionales que estudian maestrías y doctorados. Mejoraría además la calidad del personal de las administraciones públicas, pues sus posiciones estarían ocupadas por personas con mayor vocación, mejor preparación y carreras planificadas a mayor largo plazo y crecería la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Señalo.

Al respecto Luciana Vázquez analista argentina señala que la fe puesta en la utopía del ascenso social a partir de esa oportunidad de esfuerzo educativo al alcance de todos, sin importar su origen social. Es decir la meritocracia es una oportunidad de ascenso social para aquellas clases sociales bajas que no han tenido oportunidad de ingresar al Estado y por sus méritos es la única que le brinda la vida. Tal tesis se sustenta en la frase del sociólogo francés Francois Dubet, que señala que “Una sociedad meritocrática es en principio más justa que una sociedad de herencia”

## **5.1 Críticas al sistema de mérito.**

La principal crítica al servicio civil de carrera han sido las protecciones y garantías legales que tiene el empleado de carrera para que no sea retirado de su cargo sin el previo agotamiento del debido proceso así su desempeño haya sido deficiente y este proceso tarde un tiempo largo en surtirse, lo que ha llevado a sectores políticos y privados no afectos a la carrera por diversos factores a proponer retiros más flexibles y en otros más extremos a su eliminación.

Los argumentos en contra del servicio civil de carrera entre otros conllevaron a que en las décadas del 80 y el 90 se propiciaran las privatizaciones de muchas entidades públicas y la aparición de nuevas formas de contratación con el estado o subcontrataciones de servicios de toda índole lo que conllevó la reducción de empleados públicos a los que se les aplica los sistemas de carrera. De esta manera a menor número de empleados por aplicar la carrera mayor será la flexibilización, la privatización y la subcontratación y por ende el clientelismo la corrupción. De esta forma el Sistema de Mérito se debilitó y propicio relaciones laborales más flexibles y abrió las puertas a nuevas formas de contratación y subcontratación.(ONG, fundaciones, y contratos civiles).

Otra crítica que ha hecho carrera es la politización de los empleados públicos que siguen la tradición histórica del patrimonialismo o bien por intereses personales que establecen relaciones políticas con los directivos o gobernantes de turno, lo que conlleva a que se pierda la neutralidad política que deben guardar, la desmejora en la calidad del servicio y en la atención al ciudadano.

Los sistemas de reclutamiento y selección como los sistemas de evaluación del desempeño, características esenciales del servicio civil del mérito y las dificultades que presentan son relacionadas por los opositores de este modelo con la ineficiencia y una gerencia pública costosa e ineficiente.

Aunado a las críticas al sistema del mérito surgieron otros que lo debilitaron:

1- Elevada burocratización de los procesos de recursos humanos, exceso en los procedimientos y documentación.

2- El *eficientismo* como valor máximo de la administración pública bajo el argumento de que un estado más pequeño es más conveniente para el desarrollo de los países.

3-Los continuos avances y desarrollos tecnológicos que desactualizan los conocimientos de los empleados públicos.

4-La aparición de la Nueva Gerencia Pública como modelo alternativo a la burocracia tradicional. Modelo surgido en el gobierno inglés de la Thatcher y extendido por todo el mundo democrático occidental. Su filosofía se basa en los principios de la empresa privada de la búsqueda de la eficiencia y la efectividad.

Es importante tener en cuenta que los medios y altos cargos directivos su vinculación obedece a relaciones políticas y en algún momento dado esta situación puede dar lugar a la desmejora en la calidad del servicio y clientelismo, algunos países más avanzados en estos temas han implementado la carrera administrativa para esos cargos como EU,



Reino Unido, y Australia. (Un sistema de mérito para el siglo XXI-Cordero Nieves Yolanda).

## **7. LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA MERITOCRACIA EN COLOMBIA. UNA OPORTUNIDAD PERDIDA EN LA CONSTRUCCIÓN DE DEMOCRACIA.**

Las burocracias en Latinoamérica como se ha venido comentado han tenido una seria debilidad en relación con su estrecha dependencia del ejecutivo que ha generado inconvenientes en la creación de un servicio civil de carrera administrativa totalmente autónoma e independiente y que evite los riesgos del clientelismo.

En Colombia hasta el año de 1991 como se reseña en este capítulo y especialmente desde inicios de la década pasada, el general Rafael Uribe Uribe expresó la importancia de tramitar una ley que regulara lo relativo a la función pública, su ingreso, promoción, retiro y remuneración, de tal forma que se garantizara la eficiencia del servicio público, para que el funcionario tuviera estabilidad en su cargo y no dependiera de las relaciones políticas para permanecer en este.

También destacó que la administración de lo público es más eficiente si se nombran las personas aptas para desempeñar un empleo público, en lugar de vincular a los que tenían las mejores relaciones políticas o padrinos políticos.

La carrera administrativa nace en 1938 con la Ley 165 de 1938 en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, dirigida a los empleados del nivel nacional, departamental y municipal que prestarán servicios de carácter permanente, excluye a los funcionarios que ejercen jurisdicción y autoridad, caracterizada por la inamovilidad, salvo por faltas a los deberes y agotamiento previo de un proceso, el ascenso por mérito y competencia, prestaciones sociales y capacitación. Los requisitos mínimos para el ingreso son básicos como ser colombiano, estar a paz y salvo con el tesoro nacional, haber prestado el servicio militar no tener enfermedades contagiosas y cumplir un periodo de prueba de un año.

La dirección de la carrera estuvo a cargo del Consejo Nacional de Administración y Disciplina. Igualmente consagro el reconocimiento económico por vacaciones, cesantías, indemnizaciones por accidente de trabajo, seguro de vida, auxilio por enfermedad y pensión de jubilación.



Esta ley no tuvo la acogida suficiente y su aplicación generó desconfianza entre los administradores de la época y entre los mismos funcionarios por distintas razones de orden presupuestal y de capacitación, entre otras, pero especialmente porque la clase política de la época no pretendía abandonar las prácticas patrimonialistas o de botín que consistía que quien ganara las elecciones podría disponer de los nombramientos del personal del Estado. (Puentes, G. Revista desafíos, segundo semestre, 2004,). El fuerte enfrentamiento entre los partidos tradicionales liberales y conservadores hacia más complicada la tarea de una administración moderna imparcial y profesional y los puestos del Estado eran el botín apetecido por las elites de estos partidos. Por el año de 1946 con la llegada del Partido Conservador al poder los puestos públicos fueron ocupados por sus seguidores y excluyendo a todo el que fuera liberal.

A esta fecha hay estadísticas del Banco Mundial que indican que de un total de 50.000 funcionarios del Estado, menos de 1500 había ingresado por concurso de carrera administrativa y solo 42 por concurso. En síntesis no hubo un real avance en el desarrollo de esta ley.

Ley 141 de 1948. Esta ley creó la Comisión Interparlamentaria del Servicio Civil, compuesta por tres senadores y tres representantes, que se encargarían de proponer nuevas normas sobre funciones, categorías, remuneración, condiciones de ingreso, y de idoneidad de los aspirantes, trámites de ascenso y desvinculación. Pero nuevamente las disputas liberal conservadores y la lucha por el control de los cargos públicos y el triunfo electoral impidieron su aplicabilidad.

Reforma Constitucional de 1957 se erigió como garantía constitucional y buscó restringir el poder del presidente y de los altos dignatarios para despedir libremente a los empleados de la administración y crear una carrera de servicio civil para dar garantía constitucional a los servidores públicos, y para hacerlos funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política. En cuanto a la designación se establecería que esta fuera ajena a cualquier militancia partidista y permitió una mayor apertura a los procesos meritocráticos de la carrera administrativa de parte de los distintos sectores de la sociedad. Esta reforma se constituyó en el antecedente del plebiscito del 1 de diciembre de 1957 que dio lugar a la creación de la carrera administrativa a nivel constitucional y posteriormente desarrollada en la Ley 19 de 1958 y el Decreto 1732 de 1960.

La reforma plebiscitaria de 1957 se destaca porque no solo contribuyó al desarrollo institucional del Estado colombiano sino que evitó el derramamiento de sangre por la disputa de los cargos públicos. Era tal el nivel de violencia que los que ostentaban los cargos los defendían con violencia y los que aspiraban a ocuparlos de igual forma para adquirirlos, así se evitó que con el crecimiento del Estado y sin una carrera

administrativa en vigencia se aumentara progresivamente la violencia. De igual modo, se garantizó constitucionalmente la neutralidad de los empleados y funcionarios públicos al servicio del Estado, vinculados mediante carrera administrativa. Se prohibió tomar parte en las actividades partidistas, cuyo quebrantamiento constituye causal de mala conducta.

Ley 19 de 1958 señaló el ámbito de aplicación, deberes y derechos de quienes pertenecen a la carrera administrativa, clasificación de empleos y requisitos y le da atribuciones al presidente en relación con el servicio civil. Dio origen a la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil como organismo responsable de organizar el servicio civil y la carrera administrativa, lo que garantiza a todos los colombianos la posibilidad de ocupar un cargo público en igualdad de oportunidades. Se creó la Comisión Nacional del Servicio Civil como órgano colegiado encargado de la administración de la carrera. Creó de otra parte la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) encargada del estudio e investigación y formación de todo lo relacionado con la administración pública colombiana. También se conformó en el Consejo de Estado una sala de consulta especializada llamada sala de servicio civil. Se debe destacar que por primera vez se da una regulación normativa a la función pública, un respaldo institucional y legal.

Decreto Ley 1732 de 1960 dictado en ejercicio de la ley 19 de 1958. Distinguió en dos sectores la clasificación de los empleos públicos, los cargos de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa que regulaba los procedimientos con el objetivo de agotar la provisión meritocrática de los aspirantes, de ello se encargaba la Comisión del Servicio Civil del reclutamiento que elaboraba los ascensos, así como la elaboración de la lista de elegibles, posteriormente enviada a las entidades solicitantes. Se fijó el objeto de la carrera administrativa y su alcance. A nivel local los organismos seccionales del servicio civil integrados por no más de cuatro miembros y en representación de los partidos políticos y asesorados por el Departamento administrativo del Servicio Civil.

En términos generales para ingresar a la carrera se exigía rigurosidad en el cumplimiento de requisitos como edad, aptitud psíquica y física; moralidad, buena conducta y el agotamiento de pruebas escritas y orales a fin de demostrar capacidad y aptitud para ingresar al aparato administrativo del Estado. Pero la realidad nuevamente avasallaba las intenciones normativas y la ocupación de cargos se hacía por acuerdos, preferencias, y pactos políticos.

Reforma Administrativa de 1968 el Gobierno Nacional recibió facultades extraordinarias para reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil, en desarrollo de esas facultades expidió el Decreto 2400 de

1968 que regula la administración del personal civil de la rama ejecutiva y contiene disposiciones sobre carrera administrativa que permitió el ingreso extraordinario a las personas que estuvieran vinculadas a la administración a la fecha de su expedición. Además incorporó dentro de las causales de retiro de la administración pública el cumplimiento de los 65 años de edad al servicio de esta. Modificó la composición de la Comisión de personal al incorporar a un representante de los empleados.

Decreto 2400 de 1968 instituyó el ingreso extraordinario sin agotamiento del sistema de mérito, que después se repitió con el Decreto 573 de 1985, la Ley 61 de 1987 y la Ley 27 de 1992. Igualmente reguló la contratación de personal civil en la rama ejecutiva, que los empleados civiles de la rama ejecutiva integraban el servicio civil de carrera, hizo una distinción entre empleos de carrera administrativa y libre nombramiento y remoción y facultó al gobierno para cambiar el carácter de los empleos, se establecieron las condiciones de ingreso y tipo de nombramientos, ordinario, en prueba, y provisional consagró la vacancia temporal y definitiva de los empleos, creó nuevas formas de provisionalidad, invistió al presidente de facultades para crear, suprimir y modificar empleos, creó la inducción al cargo, estableció causales de retiro, constituyó el régimen disciplinario, planteó estímulos, y capacitación para los empleados.

Esta norma fue enfática en establecer que tanto el nombramiento, como la estabilidad y las oportunidades de ascenso se harán por concurso de méritos cuya organización estaría a cargo del Estado.

Decreto 3074 de 1968 desarrolla los aspectos de la carrera administrativa y el servicio civil, producto de la reforma administrativa de 1968, restringió la carrera al nivel nacional y ordenó una incorporación masiva de funcionarios con el requisito de la antigüedad y calificación de servicios.

Una de los principales avances de este decreto fue la descentralización administrativa de las entidades para la selección del personal en el nivel territorial que se seguiría haciendo desde el nivel central.

El Decreto 2400 y el 3074 de 1968, Artículo 65 derogaron varias disposiciones del Decreto 1732 de 1960 salvo las disposiciones relativas al orden departamental.

Pero la historia se repite nuevamente y las prácticas partidistas y patrimonialistas frustran las intenciones en este caso del ejecutivo para modernizar la función pública y la consolidación de la carrera administrativa y el afianzamiento de las redes clientelares de los partidos políticos tradicionales para manipular los cargos públicos y continuar haciéndose al poder.

Decreto reglamentario 1950 de 1973. Define el sistema de carrera como un proceso meritocrático para acceder a la administración pública y distingue las etapas de convocatoria, reclutamiento, oposición, lista de elegibles y periodo de prueba.

Decreto 583 de 1984 puso en vigencia la carrera administrativa y permitió el ingreso extraordinario de los funcionarios provisionales que se venían desempeñando en cargos de carrera con las siguientes características: compensación de estudios por experiencia, antigüedad, conducta intachable y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Reforma Administrativa de 1986. Ley 61 de 1987 reglamentó una nueva clasificación de cargos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, nuevamente determina el ingreso a la carrera administrativa por el sistema de mérito y estableció la pérdida de derechos de carrera para quienes tomen posesión de cargos sin haber cumplido con los procedimientos propios del sistema de mérito. Estableció como causal de retiro del funcionario de carrera a quien obtenga en el mismo año dos calificaciones no satisfactorias, también habilitó la inscripción automática de empleados que tenían el requisito de antigüedad a los funcionarios que al 31 de diciembre de 1987 ocuparan un cargo de carrera sin estar inscritos solicitando su inscripción extraordinaria con el solo cumplimiento de los requisitos mínimos o que acrediten cinco años o más de servicios en la entidad. Además se ocupó de otras situaciones administrativas como el retiro, destitución y reconocimiento de pensiones. Se reguló la carrera diplomática y consular.

## **7.1 Constitución de 1991.**

Los proyectos presentados en la Asamblea Nacional Constituyente buscaron, al igual que la reforma constitucional de 1957, evitar que en ningún caso la filiación política, la ideología o el estado civil de los ciudadanos sea el factor determinante para su nombramiento, promoción o retiro del servicio garantizado con una efectiva implantación de la carrera administrativa como uno de los elementos fundamentales de la reforma de la administración del Estado. Por su parte, la Constituyente de 1991 buscó fortalecer y modernizar la función pública en aspectos como ingreso por mérito, estabilidad condicionada al eficiente desempeño e igualdad de oportunidades para vincularse con el Estado, moralidad y ética en el desempeño de la función pública, así como unos mejores servidores públicos al servicio del Estado desarrollando efectivamente la carrera administrativa como una institución básica y necesaria del país.

Expresó que el criterio para acceder a cargos públicos es el mérito, que se demuestra esencialmente a través de los concursos públicos, así como la necesidad de cumplir los requisitos de mérito para ascender y el retiro será por calificaciones insatisfactorias.

La Constitución en este tema buscó infructuosamente combatir la corrupción y el clientelismo en la función pública y la vinculación irregular de servidores públicos vg, el congreso con la expedición de unas leyes apoyadas por el ejecutivo y gobiernos locales que van en contravía del mérito y del espíritu de la Constitución como se verá más adelante.

Esta constitución implicó un cambio estructural como conceptual de la función pública acogiendo los esquemas del neogerencialismo o de las reformas de la administración pública hechas en Nueva Zelanda y los países anglosajones a comienzos de los años 80.

El caso de Colombia no es un fenómeno aislado sino que se dio en toda Latinoamérica como se dijo en anteriores capítulos y obedeció a un cambio de paradigma en el funcionamiento de las administraciones públicas y el cambio del papel del Estado y el enfrentamiento de nuevas problemáticas y realidades económicas, políticas y sociales marcadas especialmente por el modelo económico neoliberal que no fueron necesariamente los mismos de los países europeos pero que los países de la región adoptaron como producto de imposiciones de organismos internacionales especialmente financieros es decir que la influencia neoliberal en la Constitución del 91 es evidente.

Sin embargo son positivas las intenciones que tuvo el constituyente al establecer constitucionalmente lineamientos para el manejo y la organización de la administración pública y enfrentar el viejo clientelismo que se resiste a cambiar sus prácticas políticas y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y mayor protagonismo de los partidos políticos y los sindicatos en su papel de ejercer mayor control a las decisiones administrativas de los gobiernos.

Ley 27 de 1992 nace como consecuencia de la Constitución de 1991 y reglamenta el artículo 125 constitucional con las siguientes características: Clasificó los empleos, extendió al orden territorial las normas del orden nacional, asignó a las entidades la competencia para desarrollar los procesos de selección, señaló para el nivel territorial cuáles empleos eran de libre nombramiento y remoción y cuáles de carrera administrativa, se dio paso a la capacitación. Estableció que cuando un empleo de carrera pase a ser de libre nombramiento y remoción su titular será trasladado a uno a fin de carrera, de lo contrario continuará conservando sus derechos, instauró una indemnización para los funcionarios a quienes se les suprime el cargo de carrera o escoger un traslado preferencial, el retiro por una sola calificación insatisfactoria.

Señaló que se debe preferir el encargo mientras se adelanta el proceso de selección y de no ser posible, se podrán hacer nombramientos provisionales. Esta tendrá una duración de cuatro meses ampliables si el titular desempeña una comisión o empleo de

libre nombramiento y remoción. Estableció dos clases de concursos: abierto y de ascenso; dio garantías para limitados físicos y maternidad. Organizó la Comisión Nacional del Servicio Civil con las siguientes funciones: de vigilancia, recomendación, consulta, cooperación y de conocimiento en segunda instancia de las decisiones de la comisión. Para cada departamento creó una Comisión Seccional del Servicio Civil, artículo que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Estableció que los titulares de los empleos de carrera del nivel territorial debían acreditar el cumplimiento de requisitos dentro del año siguiente con el fin de solicitar su inscripción extraordinaria bajo dos condiciones: que estuvieran ocupando cargos de carrera administrativa y que acreditaran los requisitos para ocupar el cargo. De esta forma, los nombramientos provisionales, mientras se realizaban los procesos de selección, se convirtieron en la forma corriente de acceso a los cargos de carrera, situación que duro hasta 1997, posteriormente fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Con la expedición de esta ley surge un nuevo reto para la administración pública y el respeto por la recién promulgada constitución política y la consagración constitucional del mérito para ingresar al estado, a esta fecha es alto el volumen de empleados públicos vinculados a través de la figura de la provisionalidad que es la herencia clientelista anterior a la constitución. Pero lamentablemente la costumbre histórica no se supera ni con cambios constitucionales y es así como el legislador establece en el artículo 22 de esta ley una transgresión a la norma constitucional y ordena que los empleados del nivel territorial que estuvieran ocupando un cargo en calidad de provisional a la fecha de entrar en vigor la ley podrían en un plazo de un año allegar los documentos que acreditaran su idoneidad para obtener su inscripción extraordinaria en carrera administrativa. La mayoría de estos cargos que fueron por miles se vincularon por las viejas prácticas clientelares desde la década de los ochenta en los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco. Se configura así el primer intento de violación del mérito sin agotar mecanismos concursales que garanticen el ingreso de los mejores y más capacitados.

Ley 443 de 1998 definió nuevamente la carrera administrativa, sus principios y campo de aplicación, así como los sistemas específicos de carrera y estableció la clasificación de los empleos de los organismos del Estado regulados por la ley tales como clases de vinculación de empleos, clases de nombramiento, todo lo relativo a los procesos de selección y registro público de carrera, evaluación y calificación del desempeño, estímulos y capacitación y retiro del servicio. Reformó la composición de la CNSC y creó comisiones departamentales y distritales, se le asignaron competencias sancionatorias, al igual que el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Esap. Prohibió las inscripciones extraordinarias. Ajustó la clasificación de los empleados de libre nombramiento y remoción. Creó una nomenclatura única de



empleos para el nivel territorial. Estableció que las modificaciones a las plantas de personal deberían estar respaldadas por un estudio técnico y por razones de servicio. Instituyó el derecho preferente para la reincorporación por supresión de un empleo de carrera que se podrá hacer efectivo en cualquier entidad y no solo en la que se laboraba.

Esta ley y varios de sus aspectos fueron declarados inexecutable en sentencia de constitucionalidad SC 372 de 1999, entre cuyos aspectos se destacan: La conformación y la naturaleza de la CNSC y las comisiones territoriales significaron la parálisis de la carrera administrativa; no se podían adelantar los concursos de méritos y facilitó la proliferación de los nombramientos provisionales y el clientelismo desde ese año hasta el 2004. Fueron cinco años que permitieron el ingreso de funcionarios a la administración pública contrarios a la Constitución y facilitaron prácticas partidistas y clientelistas que expresaban el menosprecio de la clase política por la meritocracia.

Esta parálisis de la carrera administrativa fue hábilmente utilizada por los gobernantes de turno y demostró el poco interés del gobierno en hacer realidad el espíritu de la Constitución del 91 y el establecimiento de la meritocracia como columna vertebral del Estado Colombiano.

Esta ley fue reglamentada por los siguientes decretos: Decreto Ley 1567 de 1998. Creó el Sistema Nacional de Capacitación y de estímulos para los empleados del Estado.

Decreto extraordinario 1568 de 1998. Dictó el régimen procedimental de las actuaciones administrativas que debían surtirse ante y por los organismos y autoridades que conforman el Sistema Nacional de Carrera Administrativa y de la Función Pública.

Decreto extraordinario 1569 de 1998. Estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de las entidades territoriales.

Decreto 1570 de 1998. Reglamentó el Artículo 60 de la Ley 443 de 1998 y dictó otras disposiciones relativas a la Comisión de personal.

Decreto 1571 de 1998. Reglamentó lo relativo al Sistema Único de Información de Personal.

Decreto 1572 de 1998. Reglamentó la provisión de los empleos, del encargo y del nombramiento provisional; de los procesos básicos y especiales, así como las pruebas básicas de selección, de los concursos abiertos y protección a limitados físicos, del

registro público, de carrera, la evaluación del desempeño y la calificación de servicios, los planes de incentivos pecuniarios y no pecuniarios, y del retiro del servicio.

Ley 909 del 2004. En esta ley es importante conocer los antecedentes que precedieron su expedición como que hace parte de la implementación de los modelos gerenciales de la administración pública neozelandes y de los países anglosajones que en la práctica debilita el funcionamiento del sistema de carrera y la meritocracia.

Este modelo se caracteriza por promover el empleo temporal propio de la empresa privada y sin mecanismos claros de meritocracia facilitando el clientelismo con estas nuevas formas de contratación.

Otro aspecto a destacar en esta ley es el amplio margen de discrecionalidad en los nombramientos de cargos públicos de libre nombramiento y remoción por parte del ejecutivo en desmedro de los empleados de carrera administrativa por el amplio margen de creación que se le dio al legislador.

Antes de la expedición de esta ley existió una situación de inestabilidad producida por la Corte Constitucional mediante sentencia C -372 de 1999 que declaró la inexecutable de algunos artículos de la Ley 443 de 1998 que terminó congelando el funcionamiento de la carrera administrativa por cinco años en aspectos como el funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el ingreso, ascensos, registro público de carrera y evaluación del desempeño, situación que permitió el ingreso en calidad de provisional de un alto número de personas por mecanismos distintos al agotamiento de un proceso meritocrático en un número aproximado de 120 000 empleos.

Esta ley desarrolla los principios de la carrera administrativa señalados en la Constitución, especialmente los relativos al sistema del mérito y el acceso a los empleados públicos por sistema de carrera como la regla general, la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos del ejercicio de la gerencia pública.

Determina quienes hacen parte de la función pública: los empleos de carrera, de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo y temporales. La ley establece los principios básicos de la función pública reseñados en la Constitución de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad y, a su vez, fija los siguientes criterios para la efectiva prestación de la función administrativa:

Profesionalización del recurso humano con base en el principio del mérito y la calidad en la prestación del servicio. • Flexibilidad en la gestión y organización de las entidades



públicas. • Responsabilidad de todos los servidores públicos reflejada a través de los mecanismos de evaluación del desempeño y acuerdos de gestión. • Capacitación en el conocimiento de la gestión pública y elevar los niveles de eficiencia y eficacia.

Esta ley se aplica a todos los empleados de la administración central y descentralizado a nivel nacional; órganos de control del nivel territorial, administración descentralizada del nivel territorial y nacional; administración central y órganos de control del nivel territorial y hace extensiva su aplicación a los funcionarios de asambleas departamentales, concejos distritales y municipales y juntas administradoras locales exceptuando a los funcionarios que pertenecen a las unidades de apoyo normativo de los diputados, concejales y congresistas, quienes manejan con criterio eminentemente políticos el manejo de estas unidades.

Se conforma la CNSC como órgano de administración y vigilancia de la carrera administrativa, excepto de las especiales de carácter permanente del nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, aparte de las carreras especiales. Además, garantiza el sistema de mérito en el empleo público conforme la Constitución y la ley, de carácter permanente y nacional e independiente de las ramas del poder público, conforme lo señaló la Corte en sentencia C -372 de 1999. Está conformada por tres miembros para un periodo de cuatro años y de dedicación exclusiva, sus cargos serán provistos mediante concurso público y abierto por el Gobierno Nacional.

Esta comisión realizará las convocatorias, establecerá los reglamentos para los procesos de selección, administrará las listas de elegibles, el registro público de empleo y absolverá consultas. Adelantará acciones de verificación, suspensión de procesos, imposición de sanciones de multa y de conocimiento en segunda instancia de las reclamaciones.

De igual forma en esta ley se encuentran algunas características de la Nueva Gerencia Pública o modelo de gerencia del sector privado aplicado a la administración pública en clara contradicción con el principio del mérito constitucional. (Flórez López Julián Raúl. Servicio civil de carrera en Colombia: Perspectivas y resultados de la profesionalización de la función pública. Summa. 2015)

Estableció nuevas formas de organización de las entidades públicas más pequeñas y especializadas con estructuras horizontales y separación de las funciones de asesoramiento y de las de ejecución de políticas y tercerización de servicios de apoyo.

Conformación de las plantas de personal con empleados temporales desde el nivel directivo hasta el rango más bajo.

Estableció la libertad gerencial y responsabilidad por resultados y productos generados, presupuestos por programas sobre la base de recursos devengados.

## **8. Los atajos de la Carrera Administrativa. La excepción hecha regla.**

### ***8.1 Provisionales.***

Previendo que su utilización se hiciera para evadir el cumplimiento de la carrera administrativa, el mismo legislador quiso restringir su uso conservándolo únicamente para el caso de vacancia temporales, siendo regulado en el Artículo 25 de la Ley 909 del 2004 únicamente para los casos en que el empleo se encuentre vacante en forma temporal, solo por el tiempo que dure la situación administrativa del titular del cargo que origina la vacancia y siempre que el cargo no se pueda proveer mediante el encargo de empleados con derechos de carrera, este artículo fue modificado mediante reglamentación de los decretos reglamentarios 127 de 2005, 3820 de 2005 y 1937 de 2007 que los autorizó para vacantes en forma definitiva en evidente extralimitación y oponiéndose a lo dispuesto por la ley. Al respecto, el DAFP ha señalado: “ la Ley 909 del 2004 mediante la cual se dictan normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, en su artículo transitorio estableció que durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del servicio Civil debería procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encontraran provistos mediante nombramiento provisional o encargo y en el Artículo 56 señaló: “ A los empleados que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella y se presenten a los concursos convocados para conformar listas de elegibles para proveer dichos cargos, destinadas a proveerles en forma definitiva, se les evaluará y reconocerá la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio”, norma que posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 733 de 2005, con fundamento en las siguientes consideraciones: “En efecto, si bien puede considerarse legítima la finalidad buscada por el legislador al disponer las condiciones del ingreso y ascenso al empleo público, pretendiendo poner fin a la prolongada situación de interinidad que causa inconvenientes a la administración y teniendo presente además la situación en que se encuentra un sinnúmero de empleados designados en provisionalidad que por tal

condición se encuentran en desigualdad al carecer de todos los derechos que otorga la carrera, la evaluación adicional consagrada para estos empleados en provisionalidad que aspiren ingresar a la carrera administrativa, resulta contraria a la Constitución.

Según jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, el ingreso a los cargos de carrera administrativa y el ascenso en estos puestos de trabajo, debe hacerse mediante la determinación de los méritos y calidades de los aspirantes y la participación igualitaria en los procesos de selección de los funcionarios del Estado mediante concursos de carrera administrativa. “Además, la libertad de concurrencia e igualdad en el ingreso a los cargos públicos, como principio fundamental, implica que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole. En efecto, todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran. Por lo tanto, todos los requisitos y acreditaciones para el concurso deben exigirse en condiciones de igualdad para todos los aspirantes.

Con el transcurrir del tiempo esta figura que está contemplada como excepción mientras se surten los procesos de concursos se convirtió en la regla general por distintas razones, bien porque la realización de los concursos presentan tramites y procesos a agotar que demandan demasiado tiempo, o porque el legislador expide leyes que buscan el ingreso extraordinario sin el agotamiento del concurso de méritos lo que conlleva demasiado tiempo en tramitarse un proyecto de ley y su posterior revisión por la Corte Constitucional. Es decir que un empleado que ingresa como provisional en los eventos contemplados en la ley mientras se surten toda esta clase de procedimientos administrativos y legales puede ocupar el puesto por muchos años sin que tenga el reconocimiento de empleado con derechos de carrera pero si ocupando un cargo público de carrera.

De otra parte se debe de tener en cuenta que estos empleados provisionales no son vinculados mediante ningún mecanismo meritocratico sino que su ingreso es discrecional del nominador de turno y teniendo en cuenta lo señalado anteriormente a la postre son otras variables distintas al mérito las que determinan su ingreso que por lo general son variables político electorales o en menor porcentaje por criterios de amiguismo.

Se debe tener en cuenta igualmente que esta situación no solo es violatoria del principio del mérito sino que va en detrimento de la eficiencia y eficacia del servicio en el entendido que estos funcionarios no son evaluados en el desempeño de sus funciones como sí lo son los empleados de carrera.

En la administración pública colombiana esta situación es común y ha llevado a que sean miles de funcionarios provisionales vinculados en las distintas entidades públicas con muchos años de labores en estas hasta incluso llegar a pensionarse. No puede desconocerse que habrán prestado un buen servicio pero su ingreso y continuidad no correspondió a los preceptos internacionales y constitucionales del mérito. La excepción se hizo regla con continuas y sustentadas dilaciones legislativas y administrativas y soterrados intereses clientelistas de los partidos políticos de todas las tendencias. Solamente la Corte Constitucional ha sido la garante del mérito como único requisito de ingreso a laborar con el Estado y ha producido una abundante jurisprudencia declarando inexecutable los reiterados intentos del legislativo de ingreso extraordinario de empleados provisionales sin el agotamiento del concurso por oponerse y sustituir lo contemplado en la Constitución de 1991 por considerar esencialmente o la ratio decidendi de la Corte Constitucional es que se presenta una sustitución de la Constitución.

## **8.2 Contratos de prestación de servicios.**

No obstante que la Constitución de 1991 consagró como principio fundamental y columna vertebral de la función administrativa el mérito como requisito esencial para ingresar a laborar con el Estado se han venido presentando en las distintas organizaciones y entidades públicas en todos sus órdenes en los últimos años otras formas de vinculación laboral disfrazadas como la que aquí se analiza del contrato de prestación de servicios que buscan eludir la aplicación de la carrera administrativa y la selección meritocrática. Practicándose de esta manera formas de vinculación o esquemas anteriores a la Constitución de 1991 con el fin de eludir lo dispuesto por el constituyente como esta figura y que esencialmente permite el manejo laxo de este tipo de contrataciones que corresponden a intereses políticos electorales del gobernante de turno.

Una de las formas más utilizadas por nominadores de todas las entidades públicas y pertenecientes a gobiernos de distinto origen político es el contrato de prestación de servicios regulada en la Ley 80 de 1993: “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” que dispone en su Artículo 32, numeral 3° Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. Es enfática la redacción de este artículo al observar que no se genera ninguna relación laboral y menos reconocer prestaciones sociales, primas, ni factor

salarial alguno, ni seguridad social. Solo se le reconocerán honorarios a este contratista que se pactaran en el respectivo contrato. Al respecto, el DAFP en concepto del 24-05-10 señaló: "...que tanto en la legislación laboral como en la jurisprudencia constitucional, se han fijado tres elementos esenciales de la contratación laboral, exigidos para que con su mera concurrencia e independientemente de las formalidades u otros nombres que se le busque dar, nos encontramos en un contrato laboral, estos son básicamente la existencia de la prestación personal del servicio; la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación de este. En tal sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T 215 de 2005, Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto, señaló: "... un contrato de orden laboral se caracteriza básicamente por responder a una relación de subordinación de quien presta su capacidad laboral bajo órdenes de otra persona, quien le puede imponer un horario y un lugar de trabajo definido, y todo ello a cambio del pago de una remuneración...". La misma Corporación en dicha oportunidad resaltó que la prestación de servicios consiste en: "...una obligación de hacer, en el cual el contratista goza de autonomía e independencia para desempeñar su trabajo, **cuya vigencia es breve y excepcional**, ( subrayado fuera de texto) y por tal razón no genera prestaciones sociales..."

En otra oportunidad, la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, en relación con la modalidad de contratación que se analiza, precisó: "La contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, **únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden**. (Subrayado fuera de texto) Si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contenciosa administrativa con respecto al empleo público".

Para el cabal cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la función pública al servicio de los intereses generales ejerce sus actividades a través de personas vinculadas al mismo en calidad de servidores públicos, quienes bajo la modalidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales prestan sus servicios en la forma prevista por la Constitución y la ley y el reglamento, (C.P. arts. 122 y 123) (subrayado fuera de texto). Es así como la regulación que el legislador ordinario haga de la función pública deberá contener la reglas mínimas y la forma con base en las cuales aquella

tendrá que desarrollarse (C.P, artículos 150-23), así como el régimen de responsabilidades que de allí se derive y la manera de hacerlo efectivo (C.P., Artículo 124), circunstancias todas que consagran una garantía para el ciudadano, como expresión del Estado Social de Derecho. "... Esta Corporación amerita precisar que en el evento de que la Administración, con su actuación, incurra en una deformación de la esencia y contenido natural de ese contrato, para dar paso al nacimiento disfrazado de una relación laboral en una especie de transformación sin sustento jurídico con interpretaciones y aplicaciones erradas, necesariamente enmarcará su actividad dentro del ámbito de las acciones estatales, inconstitucionales e ilegales y estará sujeta a la responsabilidad que de ahí se deduzca". (Subrayado fuera de texto) En el mismo sentido, el Consejo de Estado mediante concepto de la sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 951 de febrero 7 de 1997, Consejero Ponente Javier Henao Hadrón, respecto al Contrato de prestación de servicios señaló: "Así los contratos de prestación de servicios están diseñados exclusivamente como instrumento especial de colaboración para el cumplimiento de actividades transitorias, de carácter técnico o científico, relacionadas con la administración, por ende no están previstos para ejercer mediante ellos funciones ordinarias de naturaleza pública ni para sustituir la planta de personal." (Subrayado fuera de texto)... "De manera que para el ejercicio de funciones de carácter permanente, el vínculo laboral con el Estado es de derecho público (relación legal y reglamentada) o surge del contrato de trabajo; (subrayado fuera de texto) la primera forma es la utilizada para vincular a los empleados o funcionarios, la segunda a los trabajadores oficiales. El campo de acción que queda para el ejercicio de las actividades de carácter transitorio "... que no pueden realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados", es el propio del contrato de prestación de servicios".

Agrega el DAFP que "... la contratación por prestación de servicios, solamente es procedente cuando, para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere, o los conocimientos especializados que se demanden. Si las funciones que desarrollará el personal a contratar son de carácter permanente, la entidad debe adelantar los estudios técnicos pertinentes para modificar la planta de personal y crear los empleos que se requieran para cumplir su objeto acorde con la ley". (Subrayado fuera de texto) Así las cosas, concluye el DAFP que... "debe decirse que es posible que por un manejo inadecuado del contrato de prestación de servicios se configure una relación laboral". Generando costos adicionales a aquellas entidades del Estado que continuamente recurren a esta figura.

### *7.3 Características del contrato de prestación de servicios y del contrato de trabajo.*



El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos cuando la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, ( subrayado fuera de texto) para lo cual se requieren las siguientes características: "... el objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la respectiva entidad, es decir relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada".

La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad (subrayado fuera de texto) en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

La vigencia del contrato es temporal (subrayado fuera de texto) y, por lo tanto, su duración por el tiempo limitado e indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Este elemento es quizás el más demostrativo de la desnaturalización y abuso de esta figura cuando se tiene que en distintas entidades públicas de todos los órdenes, estas personas contratistas llevan muchos años vinculados a estas entidades.

En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el Artículo 122 de la C.P. (situación que no es atendida por ninguna entidad pública aduciendo restricciones presupuestales) según la cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Es fundamental tener en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios del precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si acredita la existencia de las características esenciales de este quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquel se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continua subordinación laboral y la

remuneración como contraprestación del trabajo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia que consiste en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Así las cosas hay una desnaturalización de esta figura cuando no se cumplen las condiciones para lo previsto en la ley para este tipo de contratación, rayando en algunos casos en conductas disciplinarias, cuando tenemos que:

Estos contratistas desarrollan actividades que realizan personal de planta de carrera.

Muchos de estos no tienen ningún conocimiento especializado.

Son contratados por largos términos, años en muchos casos, haciendo en la práctica parte del personal de la entidad.

Estos contratistas no gozan de la autonomía ni la independencia para el desarrollo de sus funciones, son totalmente subordinados.

Estas personas contratistas si bien tienen la posibilidad de obtener una posibilidad de empleo son sujetos de explotación laboral y política. Laboral porque no tienen derecho a prestaciones laborales ni salariales, reciben honorarios según se estipule en el contrato debiendo muchas veces trabajar gratuitamente un mes o dos meses para no perder la continuidad, no tienen derecho a los mismos beneficios de los empleados de planta como capacitación y bienestar generándose muchas veces afectación del clima laboral por las roces que se generan en las entidades públicas cuando coexisten estas diversas formas de vinculación laboral. Y, política porque sus contratos están mediados por el apoyo electoral que se le debe brindar a quien directamente o indirectamente lo postula para el contrato y, adicionalmente hipoteca su pensamiento y su derecho a elegir libremente, presentándose de esta forma un trastrocamiento de los valores democráticos.

A pesar de que a diario se rechazan este tipo de prácticas y conductas corruptas por los gobiernos de turno y organismos de control (conductas que caben dentro de la definición de corrupción de Transparencia internacional), que los sindicatos rechazan continuamente y, solicitan su erradicación y los gobiernos dicen atacar, amén de que es una política de la OIT propugnar por su erradicación y la implementación del trabajo decente, su práctica continua y crece cada vez más.

En este orden de ideas tenemos que estos contratos son otra forma de evadir la meritocracia y la deformación del contrato de trabajo disfrazado con otro nombre. Su propósito soterrado no es otro que político y electoral que deja al arbitrio de los



nominadores de turno a su vez subordinados de políticos quienes son los que postulan a miles de contratistas en todas las entidades del estado y de igual forma hay una afectación en la eficiencia de la prestación del servicio público y de la función pública.

Según estudios revelados por el exministro de trabajo de Colombia, Rafael Pardo en el año 2003, en algunas entidades públicas la proporción era de 2 contratistas de prestación de servicios por uno de carrera, siendo cifras bastantes benévolas ya que por ejemplo en la ciudad de Bogotá en los gobiernos de izquierda la proporción es mayor, de 8 por 2 y en las entidades territoriales y otras entidades públicas es casi la totalidad de la composición de cada entidad, como son los hospitales públicos.

Esta situación además de las consideraciones anteriores se genera por la laxitud de la ley para contratar directamente personal en las entidades públicas y por la deformación de esta figura con propósitos políticos y electorales para capturar y obtener el poder y a la ausencia de controles disciplinarios y fiscales.

De las instituciones más afectadas por la flexibilidad y la inestabilidad laboral, y el manejo clientelista han sido los hospitales públicos del Estado en todos sus órdenes. Al respecto el analista del diario el Espectador y la Revista Semana Uriel Ortiz ha dicho... no nos llamemos a engaños, con excepción de unos pocos; cada hospital tiene un padrino político, al cual su director tiene que tributarle sumisión y obediencia, esta es la razón para que la red hospitalaria se encuentre engranada y a la vez condicionada a un sistema político, sin importar las calidades profesionales de sus directores, que en la mayoría de los casos han tenido que pagar peaje para su nombramiento y continuar contribuyendo económicamente a la causa política de su gamonal, que los puso allí...

Más adelante señala... cientos de hospitales que se han convertido en verdaderos focos de corrupción, puesto que sus directores además de no reunir las calidades académicas para el desempeño del cargo son nombrados al vaivén de componendas políticas con aportes económicos para sus nombramientos y por consiguiente se convierten en verdaderas bolsas de empleo manejadas por los politiqueros de turno. Y luego continua... que decir de las bolsas de empleo que se forman al interior de los hospitales, donde las nóminas paralelas están a la orden del día, a cada politiquero de turno se le asigna determinado número de empleos para que recomiende ante el director personas sin ninguna preparación para el desempeño del cargo pero que gracias al engranaje político todo se puede, en nombre y gracia de la corrupción.”

Situación que en menor proporción se vive en las mismas condiciones y con las mismas prácticas en entidades públicas nacionales y territoriales que manejan programas sociales, de prestación de servicios públicos, y educativos y con cuanto desarrollo misional o a de apoyo se le ocurra al gerente o nominador de turno con

sofisticados objetos contractuales y tanto para el de una menor cuantía como para el mas millonario de los contratos.

Para desarrollar estas prácticas los gobiernos y sus representantes (incluidos los organismos de control y la rama judicial) no han escatimado esfuerzos para contrariar los postulados de la función pública, la ética y el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades buscando propósitos particulares, gremiales, corporativistas, o partidistas, como lo señala el analista José Manuel Acevedo en la revista semana... el diseño institucional de este país fue tan cuidadosamente hecho que las mismas trampas para evadir las más duras disposiciones están incorporadas en nuestros propios textos legales.

En tal sentido el argumento justificatorio de quienes ostentan los cargos de gerencia y dirección del estado que tienen las facultades nominadoras y de contratación es siempre la misma “Todo se hizo conforme a las leyes vigentes”, señalan que no haya nada de ilegal aun sabiendo que estas prácticas son contrarias a la ética pública o como lo afirmo estúpidamente un expresidente que no le veía nada de extraño a esas prácticas “si todos lo han hecho”.

Es sabido que muchas campañas políticas sino todas se montan sobre la contratación de personal, mediante estas formas de contratación lo que permitirá la obtención de esta forma de una votación considerable para quien tenga ese poder de nominación y garantizar la perpetuación de estos políticos y sus respectivos partidos políticos.

De otra parte estas prácticas laborales corresponden a políticas económicas que favorecen a las empresas multinacionales, produciendo la flexibilización del mercado laboral, la reducción de los ingresos salariales, la vulneración del derecho de asociación, y el nuevo clientelismo y el control político de los ciudadanos y refuerza la diferenciación social con este tipo de contratación en el entendido que solo los que pertenecen a determinados círculos sociales y políticos pueden acceder sin ningún mecanismo meritocratico a multimillonarios contratos y la gran mayoría de la población sometida a una subexplotación laboral.

El camino a seguir por gobiernos demócratas que propendan por un servicio civil moderno e incluyente sin ninguna exclusión en la vinculación de personal al servicio del Estado es la adopción de decisiones teniendo en cuenta que si las funciones que desarrollan estas personas son de carácter permanente y existen los recursos para pagar estas contrataciones y las eventuales demandas que por contrato realidad obtengan estos contratistas las entidades deben de adelantar los estudios técnicos pertinentes y tendientes a modificar las plantas de personal y crear los cargos que se requieran según las contrataciones permanentes que se han venido dando.

Debe de subrayarse que no se pretende descalificar las calidades y la formación de muchos contratistas y provisionales que deben de tener un buen desempeño en la ejecución de sus labores y contratos que les hace merecedores de sus salarios y honorarios, lo que es descalificable y censurable es la forma como se desnaturaliza y se abusa de estas figuras laborales que son para casos excepcionales se hace la regla o el común denominador en la composición de las entidades públicas del Estado Colombiano. Las figuras no están mal diseñadas, hay es un abuso de los empleadores del sector público y privado en su manejo que en el sector privado busca evadir las cargas prestacionales y tercerizar los servicios y en el sector público eludir los mecanismos meritocraticos de vinculación y facilitar el manejo clientelista y el control político electoral del Estado y flexibilizar las relaciones laborales y hacerlas funcionales al libre mercado e impidiendo el ejercicio del derecho de asociación o la conformación de sindicatos eficaces.

De igual manera debe subrayarse como estas prácticas patrimonialistas, clientelistas, excluyentes y desconocedoras del derecho a la igualdad de oportunidades para acceder a un cargo público y la meritocracia como columna vertebral del Estado Colombiano son hechas por gobiernos de todas las tendencias, llámense de derecha, de izquierda o centro.

Así las cosas los contratos de prestación de servicios son puestos laborales a disposición de campañas políticas especialmente con el agravante que el estado es el mayor empleador y la vinculación de estas personas se hace sin agotar ningún mecanismo meritocratico y quienes son contratadas deben fidelidad total al político que lo postulo sin que le quede ninguna otra posibilidad que la de obedecer o de lo contrario la renovación del contrato entrara en juego. No sobra agregar que se ha presentado situaciones donde la mujer es explotada sexualmente en este tipo de contratos.

De otra parte es costumbre política que una vez elegidos alcaldes, gobernadores y presidente de la republica con el propósito de tener la gobernabilidad que les permita darle cumplimiento a sus programas de gobierno (y la aprobación de presupuestos lo mismo que de las normas necesarias para la gobernabilidad) se busquen y obtengan acuerdos clientelistas con los concejos, asambleas y congreso que en la práctica implica el otorgamiento de cargos del nivel directivo y toda clase de vinculaciones laborales a estos representantes de la “mayoría ciudadana”, especialmente de contratistas civiles que ingresaran a la nómina de las entidades públicas de su territorio sin ningún mecanismo meritocratico , bastara solo con la recomendación del político elegido para que asegure su contratación y vinculación.

Es un drama y una especie de semiesclavitud lo que viven estos contratistas de prestación de servicios, que según cifras estimadas del sector público y privado del Dane pueden llegar a ser de nueve millones para el año 2014.<sup>b</sup> Estos no son solamente explotados laboral y políticamente sino que los ingresos de estos son seriamente menguados por los aportes a la seguridad social que deben hacer y que deben de ser cubiertos por los mismos contratistas reduciéndose sus ingresos hasta en un 30 %.

Un ejemplo patético y casi que caritucarezco que ilustra el panorama de los contratistas civiles del Estado es el siguiente texto que el periodista y columnista del Tiempo Ernesto Cortés Fierro, denominó “Carta abierta a ciertos funcionarios”:

*“Señor funcionario (a), le hablo a usted, el de las dependencias públicas, el de los despachos oficiales, el que hace parte de ese grupo que no llegó por méritos sino por palancas; que no se quemó las pestañas en una carrera administrativa sino que supo arrimarse al buen político o al buen magistrado o al buen gerente para retribuir un favor.*

*...Usted, señor funcionario (a), hace parte de una especie distinta, muy parecida a la del lagarto. Es más, creo que provienen de la misma estirpe: lejos del empleado normal, el que tiene que madrugar, soportar el bus lleno, buscar el almuerzo más barato o llevarlo de casa; el que debe estirar el sueldo hasta donde más puede y reconocerle a su hijo que hoy no hubo para la cartulina ni para reemplazarles los tenis viejos de educación física.*

*..“ ¿Es usted de esos empleados que no debe marcar tarjeta ni cumplir un horario de ocho o diez horas con tal de preservar el puesto? Porque así viven la mayoría de empleados normales, digo, y que resultan invisibles para sus jefes o solo encuentra sosiego cuando apuran un café en algún rincón de la oficina.*

*...“injusto sería decir que todos los funcionarios están cortados por la misma tijera. Los hay excelentes, seres humanos que se apiadan de nosotros, como uno que me atendió en el Supercade de Suba hace poco: diligente, preocupado por agilizar la demanda de personas, repartiendo funciones aquí y allá, aconsejando a sus subalternos, llamando a la calma a los impacientes (como yo). A leguas se notaba que gozaba de su trabajo: ser un servidor público de la Dian. Porque eso son en esencia estas personas, una especie de ayudantes del ciudadano, facilitadores, guías oportunos en esa enredadera llamada estado. En el Distrito se calcula que son 50.000 o 60.000.*

*... “Y qué me dicen de los que de tanto en tanto, y sobre todo por esta época, llegan con el rótulo de ‘contratistas’ y adornan varios despachos oficiales, no como expertos en materia alguna, sino como viles cuotas de la campaña que se avecina o del*

*gobierno que termina, y cuya misión esencial es una sola: estorbar. Sí, tienen el descaro de aparecerse en una oficina para notificar que acaban de ser nombrados por fulano de tal, ¿para hacer qué? “No sé, me dijeron que viniera aquí”. Ese contratista no tiene horario, ni despacho, ni funciones, solo responde al director tal de la oficina tal que en la última campaña del político de turno ayudó a conseguir 500 o 5.000 votos. O ninguno, pero es cuota “del doctor”. Y pueden pasar varios días sin aparecerse por la oficina, pero eso sí, cobra puntual. Se les identifica porque viven pegados al celular, bajando y subiendo fotos, enviando mensajes, jugando cartas o tomándose vasados de café a lo largo del día”*

## **9. CLIENTELISMO JUDICIAL, DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y ÓRGANOS DE CONTROL DEL ESTADO.**

El clientelismo judicial de las altas cortes es vergonzoso, partiendo que para la elección de sus miembros aún existe milimetría bipartidista por parte del congreso, especialmente para la elección de magistrados del Consejo de Estado y a partir de esta elección se da un sistema de intercambios de favores en el que todo son beneficios y cada cargo es disputado de forma clientelista, practicas llamadas coloquialmente la silla giratoria.

La creación del Consejo Superior de la Judicatura por la Constitución de 1991 puso en marcha una eficiente maquinaria politiquera y clientelista. Dice el analista Pedro Medellín en el diario el Tiempo que... los magistrados reglamentaban los concursos, hacían las entrevistas, calificaban los exámenes y, por supuesto, decidían quienes se incorporaban al personal de jueces y magistrados en el régimen de carrera judicial. Pero también dejaban la puerta abierta para los nombramientos en provisionalidad y por encargo que aún hoy se mantienen como una jugosa bolsa de la administración judicial”.

Continua su análisis diciendo que... Al no tener un padrino, los egresados de las 113 facultades de derecho en el país estarán condenados a la exclusión perpetua por más competentes que sean. Es la perversidad de un sistema cuyos procedimientos están establecidos para mantener la cooptación cerrada” y agrega... Un sistema que se burla de los concursos y contra el cual solo parece válido el recurso de tutela que interpongan los ganadores, obligando a los magistrados a posesionar a los que se lo merecían.

Denuncia nombramientos a dedo, violación de derechos, reglamentos que desobedecen la Constitución y la ley, persecución laboral de los funcionarios de carrera, y tribunales que se toman días discutiendo traslados y nombramientos en

provisionalidad y encargo hacen parte de la cotidianidad, o más precisamente de una cultura del clientelismo judicial, señala.

Añade que es...” una cultura del atajo que, con más o menos intensidad, atraviesa toda la rama judicial. Desde las altas cortes hasta los últimos despachos judiciales”.

Concluye acertadamente con lo apreciado en anteriores capítulos sobre él porque no funciona la meritocracia pero trasladado su análisis al sistema judicial... La autonomía judicial, antes exhortada por sus defensores como una barricada a los nombramientos de gente de afuera o personas sin carrera en la justicia, ahora se erige para encubrir un sistema de exclusiones, subordinación y deferencia, gobernado por él le debo, me honró, me une, de quien soy discípulo, por intermedio de quien logre ingresar, es mi maestro. Son todos emblemas de un sistema que determina la composición social y profesional de cada tribunal y de cada juzgado. Pero también se extiende para propiciar la gravitación de los intercambios burocráticos entre Fiscalía, Procuraduría, Consejo Nacional Electoral, Auditoría General de la Nación, Corte Suprema, Consejo de Estado, Corte Constitucional, y Consejo Superior de la Judicatura”

La provisión de empleos “públicos” en la rama judicial y los que estos deben de postular por parte de las altas cortes e igualmente de los altos cargos de los organismos de control son un intercambio mutuo de favores entre los miembros de las cortes, la fiscalía y la procuraduría donde los favorecidos son los familiares de estos o recomendados políticos de quienes los ayudaron a elegir. Señalaba al respecto el expresidente de la Corte Constitucional en el año 2014 que .. el clientelismo y las “roscas” habían tomado asiento en esos tribunales”. Con el riesgo grave de la politización de la justicia.

Patético panorama de la rama judicial llamada a ser el ejemplo de la meritocracia como columna vertebral de la Constitución Política. La sal ya está corrompida y no hay asomos de cambios a la vista. Está por verse los resultados de la reforma de equilibrio de poderes que incluye una reforma a la forma como funciona la administración de justicia y que pretenden acabar con estos vicios especialmente de la puerta giratoria (clientelismo de favores mutuos entre miembros de las altas cortes).

La Fiscalía General de la Nación organismo híbrido de perfil judicial perteneciente a la estructura del estado como órgano independiente y llamado a investigar todas las causas criminales de la sociedad, un adalid de la lucha contra la corrupción y una de las más grandes empleadoras del estado ha sido un constante violador del principio de igualdad de oportunidades y de la práctica de la Meritocracia como base del ingreso a laborar con el Estado.



A mediados del año 2015 el Fiscal General de la Nación fue denunciado por la contratación a dedo de amigos personales de este para desarrollar y ejecutar por cuantiosas sumas multimillonarias labores que habían podido ejecutar funcionarios de este ente judicial y que son de planta de carrera administrativa.

El señor Fiscal justifico tal contratación con argumentos jurídicos como que estos contratos no son ilegales y que las personas contratadas son idóneas para el desempeño de esas tareas para las cuales fueron contratadas pero no dice que esas prácticas no son éticas y violan derechos fundamentales como el de igualdad de oportunidades, y el principio del mérito.

En otras entidades de control como la Contraloría General de la Nación igualmente se ha presentado escándalos en este mismo sentido, es decir que la contratación de personas cercanas al círculo social y político de la excontralora general de la nación fueron las beneficiadas con este tipo de contrataciones. De igual manera esta misma situación se ha presentado en la Procuraduría General de la Nación en donde los altos cargos directivos de esa institución han sido utilizados para pagar favores a sus electores del Congreso de la Republica. Situación similar se presenta en la Defensoría del Pueblo donde la contratación tiene el mismo manejo clientelar.

En síntesis, los organismos de control no son ajenos a estas prácticas clientelistas, excluyentes y violadores de los principios de la función pública y que en el orden territorial se expresan en las Personerías y Contralorías territoriales. Mientras el origen de su elección sea político tales vicios seguirán practicándose como es la costumbre política en toda la administración pública para los cargos de nivel directivo y de libre nombramiento y remoción.

### **9.1 Empleos Temporales.**

De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones: a- Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración. b- Desarrollar programas o proyectos de duración determinada. c- Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales. d- Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce meses (12) y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. 2. La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales. 3. El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la

provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. **De no ser posible, la utilización de las listas se realizará mediante un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.** (Subrayado fuera de texto).

De esta forma esta figura garantiza la aplicación del principio de igualdad en el entendido que solamente pueden ingresar como trabajadores temporales los que hacen parte de la lista de elegibles y de no ser posible se deberá agotar un proceso de evaluación y competencias de los candidatos, no deja a la discrecionalidad del nominador tal decisión.

El DAFP estableció las diferencias de los empleados temporales con los supernumerarios de la siguiente manera: ... “de acuerdo a las precipitadas normas y teniendo en cuenta lo expuesto con relación al personal Supernumerario, podemos establecer las siguientes diferencias entre las dos figuras: -Los empleados de carácter temporal son creados en la planta de personal de la entidad y, por ende, pertenecen a ella, mientras que los supernumerarios son auxiliares de la administración que no se encuentran vinculados a la planta de personal. - Los empleos de carácter temporal se deben proveer preferiblemente con los empleados de las listas de elegibles y de no ser posible la utilización de dichas listas, se debe realizar un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos para ser nombrados, mientras que la vinculación de los supernumerarios se efectúa mediante la expedición de un acto administrativo, en el cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse y no existe un proceso de selección quedando a discreción del nominador que por lo general obedece a criterios políticos que no son los generales. (Subrayado fuera de texto) -Los supernumerarios ejercen funciones de carácter transitorio encaminadas a suplir vacancias en caso de licencia o vacaciones de los titulares de los empleos o para desarrollar labores que se requieran según las necesidades del servicio en calidad de apoyo; en tanto que en los empleados de carácter temporal deben desarrollar las funciones previstas en los literales a) a d) del mencionado Artículo 21 de la Ley 909 del 2004, en calidad de titulares de los empleos creados, sin que ello desvirtúe su carácter de temporal.

Esta figura legal está establecida para casos excepcionales, su utilización sin tener en cuenta las listas de elegibles constituye un riesgo que puede derivar en el uso discrecional y clientelista de los nominadores de turno como de igual manera su uso continuo en el tiempo por razones de distinto orden especialmente financieras afecta la dinámica del servicio civil de carrera y la misma meritocracia.



Adicionalmente los procesos de convocatoria en donde las circunstancias lo permiten como el último gobierno de izquierda de Bogotá se han diseñado procesos de convocatoria para plantas temporales que no son tan públicas ni tan transparentes, con términos apenas de horas para las inscripciones, una burla a la meritocracia. Se diseñan de esta forma, buscando que solo se presenten personas previamente contactadas con fines políticos y electorales.

## **9.2 Ong's, fundaciones, asociaciones, cooperativas, firmas empresariales, APPs y trabajadores oficiales.**

Ha tomado fuerza en los últimos decenios la prestación de toda clase de servicios y funciones públicas mediante vinculaciones contractuales para desarrollar proyectos de toda índole que en esencia son funciones administrativas para ser ejecutadas por diversas organizaciones de la sociedad civil que teniendo en cuenta la naturaleza de su contratación se estaría privatizando la función pública.

De otra parte los trabajadores que no tienen la calidad de servidores públicos sino de trabajadores de una ong, fundación, cooperativa, etc son vinculados bajo mecanismos que no son públicos ni transparentes y que seguramente obedecerán a factores externos ajenos al interés general y evidentemente políticos para desarrollar funciones públicas con dineros públicos.

Muchas entidades públicas que se vieron afectados con procesos de “modernización” y sus nóminas reducidas a su mínima expresión pero con la obligación de prestar los servicios que les corresponde misionalmente les obliga a recurrir a la contratación de personal que se hace bajo figuras como ong,s fundaciones, cooperativas de trabajo, y toda forma de organizaciones privadas bajo formas nada transparentes ni públicas. Los favorecidos la mayoría de veces son organizaciones cuyos propietarios tienen nexos con quienes determinan la contratación en las entidades públicas y a su vez la contratación del personal requerido es subcontratado y que por lo general son afectos o tienen relaciones políticas con sus propietarios. De otra parte los salarios y demás prestaciones de estos trabajadores son precarios, muchas veces sin prestaciones, son formas de subexplotación laboral, clientelismo y una forma de enriquecimiento de círculos políticos que hacen de estas formas de contratación un negocio de la función pública.

En suma es otra forma de afectación de la función pública y la meritocracia.

Hay un evidente abuso en la contratación directa con ongs distorsionando las normas legales si es necesario, como es el caso de la contratación en Bogotá para cumplir tareas de interés público con estas entidades y (a través de convenios inter administrativos y con cooperativas) que la mayoría de las veces hacen parte de las

funciones de las mismas entidades y otras a través de convenios, según un informe de la veeduría distrital del año 2013.

Al respecto el profesor y analista Alejandro Reyes Posada en su columna de opinión del Espectador señaló que... “algunas ong, asociaciones y fundaciones son captadoras de rentas de la cooperación internacional y la contratación estatal, obtenidas en nombre de las víctimas de cualquier infortunio y capitalizadas en favor propio. Son oportunidades lucrativas. Y concluye afirmando que... porque trabajar honestamente o ser empresario productivo, si la sociedad entera se lumperiza y sumerge en una trampa de deshonestidad?

En cuanto a los trabajadores oficiales es una figura que ha venido desapareciendo con las transformaciones del Estado especialmente por la desaparición de empresas públicas y la supresión de muchos cargos de trabajadores oficiales. Al respecto no se tienen estadísticas oficiales pero se sabe que con las reformas del Estado de los años 80 y 90 fueron muchas las empresas públicas que agrupaban miles de trabajadores oficiales del sector de los servicios de aseo, acueducto, obras públicas, cementerios, comunicaciones, etc que pasaron a empresas privadas y desaparecieron miles de trabajadores oficiales.

Sin embargo, aún existen empresas de servicios públicos y energéticos que contratan trabajadores oficiales en gran número y cuya vinculación no es precisamente meritocrática. Se desconocen que mecanismos se tienen previstos para su vinculación y no hay evidencia que existan convocatorias públicas para el ingreso de estos trabajadores. Se podría deducir teniendo en cuenta la lógica clientelista que se maneja en las entidades públicas que estos puestos obedezcan a criterios políticos y clientelistas y ni que decir de los cargos directivos y de confianza y manejo.

Todas estas figuras o formas de vinculación laboral que son por mandamiento legal excepcionales se han convertido en la regla y son llamadas popularmente nóminas paralelas.

Existen otras entidades mixtas, capital privado y público, o que manejan recursos públicos (cajas de compensación, previsoras de seguros, fondos adscritos a ministerios, bancos, cajas de compensación, universidades, corporaciones, eps, etc) que para su funcionamiento requieren de una estructura administrativa de grandes nóminas de personal en todos sus niveles cuyas formas de vinculación no son conocidas, públicas ni transparentes facilitando de esta forma prácticas clientelistas y ajenas al interés general existiendo la obligación constitucional del mérito para su provisión.

En tal sentido en las fuerzas armadas el reclutamiento del personal civil adolece de normas claras de vinculación en el entendido que sus pruebas gozan de la reserva legal y sus resultados no son transparentes y sin ningún mecanismo legal de reclamación, facilitando de esta manera manejos que no son transparentes y ni que decir para el ascenso del personal militar se requiere de la aprobación del senado.

### **9.3 APPs.**

Son nuevas formas de contratación privada especialmente para ejecutar obras públicas que adolecen de verdaderos mecanismos meritocraticos y son proclives a manejos políticos y clientelistas teniendo en cuenta su procedencia y el manejo de recursos públicos.

### **9.4 Empleados de Libre Nombramiento y Remoción.**

Corresponden a los empleados del nivel directivo y asesor de las entidades públicas de todas las ramas del poder público y en todos sus ordenes y su nombramiento y retiro es discrecional del nominador y su principal característica es que son de manejo y confianza.

Su vinculación obedece a criterios técnicos de alta formación académica y experiencia profesional. Son un alto porcentaje en la composición de las entidades públicas sin poder determinar cuantos son teniendo en cuenta que en el DAFP no existen estadísticas de estos cargos ni de ninguna otra forma de vinculación. Estos funcionarios de libre Nombramiento y Remoción ha crecido en los últimos años por disposición del legislador en detrimento de los cargos de carrera administrativa.

La discrecionalidad en el nombramiento de estos funcionarios facilita manejos clientelistas que obedecen a compromisos políticos y electorales previamente acordados entre los gobernantes de turno ( miembros de la rama ejecutiva en todos sus ordenes y de todas las demás ramas del poder publico) y las Corporaciones publicas y Congreso de la Republica que facilitaran la gobernabilidad del burgomaestre de turno o directivo público como se señalo anteriormente y que permitirá la repartición de estos cargos de este nivel con propósitos particulares y partidistas y en muchas ocasiones con propósitos económicos rayando en corrupción.

La forma de designación de estos cargos afectan la meritocracia y el derecho a la igualdad de oportunidades para aquellos ciudadanos que teniendo los requisitos y la formación si no pertenecen a algún partido político o son de la confianza de los políticos electos no tienen la posibilidad de acceder a esta posibilidad y aun mismo con

los funcionarios de carrera administrativa esta posibilidad es muy restringida por las mismas razones.

En algunos países latinoamericanos como Chile de avances mas progresistas en esta materia han logrado que estos cargos directivos hasta cierto nivel sean provistos mediante mecanismos meritocraticos.

Al respecto el diario el Nuevo siglo en su editorial del 12 de febrero del 2012 señalo: ... Que las nóminas paralelas se tomaron muchas entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y descentralizado no es ninguna sorpresa. Todo el país sabe que bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios las plantas de personal de despachos oficiales crecieron no solo de manera desmedida, sino la mayoría de las veces injustificada, respondiendo no a criterios técnicos y de eficiencia funcional, sino a motivos puramente clientelistas y burocráticos.” Efectivamente, el clientelismo como la antítesis de la meritocracia es un cáncer que se tomó todo el estado colombiano e hizo metástasis e todas las entidades públicas.

Señala más adelante el editorialista...” También es claro que por esta vía se perpetró un duro golpe al régimen de carrera administrativa que años atrás se instituyó para darle estabilidad y profesionalismo a la forma en que el estado tiene que interactuar con la ciudadanía”. Sin duda que como se ha venido planteando a lo largo de esta investigación figuras que son excepcionales se han convertido en la regla general y de esta manera la figura de la carrera administrativa se reduce a un número mínimo de cargos frente a todas las figuras excepcionales que ha ido configurando el legislador y la práctica administrativa.

Frente a la problemática de las provisionalidades dice el editorialista:...Iguual es de todos conocido que mediante esguinces jurídicos, polémicos fallos o su sindicalización muchos empleados provisionales se hicieron inamovibles de sus cargos , a tal punto que en muchas instituciones terminó resultando más fácil prescindir de un funcionario de carrera que los temporales”.

Hace relación a toda clase de esguinces o atajos jurídicos creados por el legislador que buscan eludir el concurso de méritos y que se de un ingreso extraordinario, vg actos legislativos.

De otra parte en la practica un funcionario provisional no es calificado por la prestación de sus servicios por lo que así su desempeño no sea el mejor no podrá ser retirado como si lo es el empleado con derechos de carrera.

Dice el editorialista coincidiendo plenamente con lo expuesto en esta investigación que ... hubo muchos directores, gerentes, presidentes, jefes de personal y nominadores

que lograron demostrar que existían normas legales, administrativas y presupuestales que les impedían aumentar la planta de personal permanente y que, por lo tanto, se veían en la obligación de contratar supernumerarios y empleados temporales para cumplir determinadas labores” y por supuesto que contratistas de prestación de servicios. Se evidencia que para un sistema político clientelista siempre habrá excusas y argumentaciones jurídicas y administrativas que soportaran la existencia de las nóminas paralelas en clara contravía por el ordenamiento constitucional.

Termina afirmando el editorialista que ...“ terminó siendo la Corte Constitucional la que dio luces sobre el espinoso tema, mediante sentencias como la 614 de 2009, en la que se dejó en claro el carácter excepcional de los contratos de prestación de servicios, justificable solamente si se hacen para cumplir funciones ocasionales, es decir aquellas que “ no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados...”

Nuevamente como lo plantea el editorialista es la Corte Constitucional la que garantiza el funcionamiento de la meritocracia y el rechazo de toda forma de paralelismo laboral y clientelista.

### **9.5 Nepotismo.**

Esta forma ya histórica de heredar los grandes cargos públicos por el solo hecho de tener un apellido o familia de abolengo es ya costumbre de nuestro Sistema Político. Los altos cargos del Estado como ministerios, gerencias, direcciones y demás cargos de alto nivel al igual que el servicio exterior se ha hecho una práctica política de cada gobierno de designar a los miembros de estas familias por el solo hecho de tener un apellido de las clases dirigentes que han gobernado el país por centurias y, sin agotar ningún mecanismo meritocrático que evalué las capacidades y la idoneidad de estos personajes que compitan con otros ciudadanos que tengan las capacidades y requisitos en un plano de igualdad.

Para estas familias y personajes de alta alcurnia la constitución y la meritocracia no existe aun a pesar de la vigencia de la constitución de 1991 que ampara el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder a un cargo público.

Los hijos de estas familias tradicionales son llamados “delfines” que significa los hijos de expresidentes o exministros que han gobernado el país a lo largo de la historia política del país y que militan en todos los partidos pero especialmente en los tradicionales, siendo los llamados a gobernar el país, y heredar los privilegios burocráticos. Adicionalmente estos personajes son mediatizados y posicionados por los grandes medios de comunicación.

Estas prácticas políticas en un sistema democrático son la sucesión de la desigualdad y el desprecio por la meritocracia de estas elites dirigentes que Cierran las puertas de esta manera a otras opciones que no sean los herederos de estas familias y pertenecientes a partidos tradicionales o la creación de nuevos partidos buscando los mismos privilegios y cerrando las posibilidades de la movilidad social como lo ha venido denunciando la Dra. Cecilia López Montaña, exministra de estado y analista política independiente.

## **10. EUFEMISMOS JUSTIFICATORIOS DEL CLIENTELISMO.**

### **Aspectos Internos que afectan el funcionamiento de la Carrera Administrativa.**

1- Concursos costosos e ineficientes. Duración extensa. Los concursos de carrera administrativa como el convocado por la CNSC en el año 2005 tuvo una duración casi que de diez años y el concurso de la Fiscalía General de la Nación para proveer cargos de carrera para los niveles administrativos tuvo una duración de siete años y solo pudo concluirse por órdenes de fallos de tutela que promovieron los participantes. Un concurso de carrera administrativa debe de cumplir los principios de la función pública y especialmente los de economía, celeridad, moralidad, y transparencia y no tardar más de un año su realización.

2- Complejidad en la estructuración de los concursos. Por la elaboración y actualización del manual de funciones para la convocatoria de los concursos públicos requiere de un alto nivel de precisión en la definición de las funciones de los cargos a proveer, muchas veces las entidades no tienen el recurso humano suficiente para esa labor y se recurre a la contratación externa de expertos lo que dilata el desarrollo de los concursos.

3-Altos costos de los concursos y carencia de recursos. Ha hecho carrera utilizar el argumento de la falta de recursos para financiar los concursos pero si existen los recursos para toda clase de contrataciones civiles de personas naturales que trabajaran como empleados de carrera o la continuidad de los funcionarios provisionales. Estos argumentos tienen la clara intención de dilatar el desarrollo y conclusión de los concursos por claros interés clientelistas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública impulsó y se aprobó en el Plan de Desarrollo que los concursos fueran desarrollados por el Icfes con el propósito de bajar sus costos y darle mayor celeridad a estos. De esta forma se desvirtúan las argucias y técnicas y financieras que buscan dilatar por años las convocatorias públicas y mantener en situación de inestabilidad y precariedad a los funcionarios provisionales y evitar la participación ciudadana para acceder a un cargo público.

4- Falta de oportunidades a funcionarios de carrera. Las oportunidades de ascenso son escasas y solo se presentan mediante la figura de las comisiones y los encargos.

Las comisiones como quiera que son de libre nombramiento y remoción tienen motivaciones políticas y los encargos son utilizados por los nominadores de turno para favorecer amiguismos o para reprimir a quien tiene el derecho.

7. Corrupción en etapas del concurso. Venta de exámenes. En los últimos años han aparecido denuncias de corrupción que tienen que ver con la venta de los exámenes de varios concursos para proveer cargos como por ejemplo en la procuraduría y otras entidades públicas. Estas prácticas significarían que existe complicidad entre las personas encargadas de la realización de estas pruebas de las Universidades que se contratan para ello y empleados de las entidades convocantes que buscarían favorecer por altas sumas de dinero a quienes aspiran a obtener el cargo por concurso.

8. Entrevistas. Facilita la posibilidad de que no se califique con criterios claros y objetivos buscando favorecer intereses particulares. En muchas entidades la última etapa del concurso es un análisis de antecedentes o una entrevista que realiza la entidad convocante donde se ha detectado que los nominadores o los responsables de estas evaluaciones trastocan el orden meritocrático que han venido obteniendo los concursantes y con criterios subjetivos y amañados modifican las listas de elegibles para favorecer intereses particulares.

## **11. FUNCIONAMIENTO DE UNA VERDADERA CARRERA ADMINISTRATIVA QUE DIGNIFIQUE AL EMPLEADO PÚBLICO.**

El científico y ex rector de la Universidad Nacional Moisés Wassermann en un artículo aparecido en el diario el Tiempo el día 19 de marzo del 2015 reivindicaba el papel del empleado público de carrera de las entidades públicas del país.

En tal artículo titulaba... “Sería moralizante tener una carrera pública dignificada, que promueva en su interior líderes y dirigentes que lleguen hasta el más alto nivel. El profesor Wassermann al escribir “sería” ya hace una descripción de que la realidad es distinta a su anhelo.

Dice el profesor que...“los gurús de la competitividad han olvidado que un factor no despreciable en los países que tienen éxito económico es un servicio público



comprometido, eficiente y confiable. Para que esto suceda el servicio debe ser apreciado y el servidor debe tener reconocimiento social. **Acá ocurre lo contrario: el servidor público es maltratado, mal pagado y considerado un lastre.( subrayado fuera de texto).** Efectivamente lo afirmado por el profesor corresponde a que uno de los factores de desarrollo económico que han tenido los países asiáticos como Singapur ha sido una carrera administrativa moderna y transparente de cara a la sociedad y un combate efectivo contra la corrupción. Lamentablemente la corrupción del país conlleva a asociarla con el servidor público sin ningún distingo favoreciendo intereses económicos y políticos que son enemigos del funcionamiento de la carrera administrativa.

Agrega que... “el servidor público difícilmente progresa en el escalafón y solo muy excepcionalmente llega a posiciones directivas en su sector”. Estas son ocupadas por alguien que viene de afuera, a veces con pocos conocimientos y méritos.” La realidad es esa, el funcionario de carrera pasan largos años de su vida hasta llegado el caso pensionarse, prestando un servicio a su entidad, pero no recibe ningún ascenso por ello como sucede con las buenas empresas privadas. Este empleado de carrera tiene la posibilidad muy escasa de un encargo que en muchos casos se politiza al interior de las entidades y la otra posibilidad también muy escasa es de una comisión que igual que la anterior esta aun mayormente politizada y clientelizada. Ni que decir de llegar a ocupar un rango directivo medio y alto, las posibilidades son remotas ya que estos cargos obedecen a repartijas clientelistas de los gobernantes de turno que a su vez reciben las instrucciones del político al que le correspondió la entidad en supuestos acuerdos de gobernabilidad entre los ejecutivos y los parlamentos, no existe ni siquiera la posibilidad de un nombramiento como asesor ya que estos cargos igualmente corresponden a nombramientos con los mismos criterios ya señalados.

Agrega el profesor Wassermann que... “Se puede entender que los ministros vengan de la política (/ aunque en algunos países se da que los haya expertos en su campo y con experiencia en su ministerio), pero es más difícil entender que los viceministros, los directores de departamentos administrativos y de las grandes unidades e institutos provengan de un sector sin raíces en las instituciones, e incluso que en ocasiones lleguen con algo de desprecio por quienes trabajan en ella toda la vida. Esa afirmación del profesor evidencia un trato de histórico de élites en la conformación de las directivas de las entidades públicas ya por pertenecer a un estrato superior , por pertenecer a cierto sector aristocrático o a una universidad de élite. De nada sirve que un empleado de carrera se prepare académicamente obteniendo hasta niveles superiores de post doctorado sino no encuadra dentro de las condiciones exigidas por una dirigencia política clasista y clientelista que no le brinda la oportunidad a todos por



igual, es decir que a estos cargos se llegue por meritocracia y deseos de servirle al país.

Concluye el profesor Moisés con un deseo que coincide con los propósitos de tener un sistema de carrera del servicio civil y meritocrático en un país verdaderamente democrático...“creo que sería moralizante tener una carrera pública dignificada, que promueva en su interior líderes y dirigentes que lleguen hasta el más alto nivel. Tener también una carrera judicial en la que los altos magistrados y fiscales sean escogidos entre los mejores jueces y los mejores profesores de leyes y una carrera política basada en méritos”.

## 12. CONCLUSIONES.

Teniendo en cuenta el atraso político y administrativo de gran parte de los países de la región latinoamericana producto de problemas políticos, de desigualdad, del desconocimiento de los mejores, del desinterés por el esfuerzo, del resentimiento social, y la violencia y rezagos culturales caracterizados por la dependencia, los privilegios y el utilitarismo y con relaciones establecidas de patrón cliente en la relación del estado con la sociedad que facilita el clientelismo y la corrupción, la implementación de un servicio civil de carrera moderno ha tenido serias dificultades y resistencias por distintos actores de la sociedad, especialmente por los actores políticos y corporativistas (como sectores del sindicalismo proclives a estas prácticas clientelistas, vg el caso de Méjico y Perú ).

En este contexto América Latina debe buscar un modelo de servicio civil adaptado al contexto de cada país con sus formas y procedimientos propios que dé lugar a la construcción de instituciones públicas eficaces independientes del Sistema Político imperante que superen viejas prácticas de patronazgo político, clientelista y corporativista por parte de algunas organizaciones que dicen representar a un segmento de la población.

Este modelo de servicio civil debe de tener claro en primer lugar que debe de haber una separación entre la administración pública y el accionar político, que deben de existir categorías de empleos diferenciados entre los que pertenecen a la estructura de la carrera administrativa vinculada por mecanismos meritocraticos y que son los encargados de ejecutar las políticas públicas de los gobiernos y de otra parte deben de existir puestos de naturaleza esencialmente política que permitan en un marco político democrático la conformación libre de cuadros de personal de confianza afín a la ideología del ganador de un proyecto político que debe de trazar e implementar los lineamientos políticos administrativos de las instituciones públicas.

Cualquiera que sea el modelo de servicio civil que se acoja debe de tener como principios rectores los de legalidad, igualdad, mérito, capacidad, moralidad imparcialidad y, publicidad, dando énfasis en la aplicación del principio de la igualdad.

El servicio civil de carrera debe de establecerse como una institución que interrelaciona normas, valores, y procesos que le dan autonomía en su funcionamiento, que da fuerza a las instituciones y revaloriza el papel del Estado y sus políticas públicas como un requisito indispensable para acceder al mismo desarrollo de los países industrializados.

Una de las principales características de este modelo de servicio civil es que las políticas de talento humano de las entidades públicas deben agrupar la mayor cantidad de niveles internos de forma tal que los empleados tengan la posibilidad de ascender con el transcurso del tiempo en función de sus méritos profesionales y laborales partiendo desde el nivel más bajo de ingreso y que cualquier ciudadano en el marco del derecho fundamental a la igualdad pueda participar de estas convocatorias a cargos públicos de carrera.

El papel de la sociedad es determinante en la medida que el Estado y sus instituciones sean legítimas y garanticen los intereses de las mayorías para que de esta forma la sociedad como actor político no participe de prácticas patrimonialistas y clientelistas que solo buscan satisfacer intereses particulares en detrimento de la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas..

En el caso específico de Colombia el análisis histórico evidencia que hay una fuerte resistencia y desprecio al cambio de la tradición patrimonialista y clientelista y, el cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de la función administrativa y el mérito en consonancia con los artículos 13, 53 y 125 de la Constitución de 1991.

El empleo público se ha considerado a pesar del cambio constitucional de 1991 un botín para quien gana las elecciones y obtener de esta manera poder por parte de las elites partidistas que manejan de manera inescrupulosa el aparato burocrático del Estado y la administración pública.

De otra parte existe un concepto de lo público muy desvalorizado y que no está apropiado por la sociedad, para su cambio se exige una transformación cultural y una participación activa de la ciudadanía que además ejerza mayor control a sus gobernantes y servidores a través del mecanismo de la rendición de cuentas y el voto calificado.

Es necesario el fortalecimiento de las instituciones públicas y la creación donde no las hubiere de entidades de la función pública y del servicio civil que informen de manera pública y transparente sobre las vacantes que se presenten en todas las entidades públicas de su jurisdicción de los empleos de carrera, contratos civiles, temporales, trabajadores oficiales, etc.. y la creación de un banco de elegibles para proveer esas vacantes.

Adicionalmente se debe promover la ética pública como un principio básico de la función administrativa y la tipificación disciplinaria y penal de las conductas que vayan en contravía de lo establecido en la Constitución y la ley en materia del mérito y la carrera administrativa.

Debe existir un compromiso político y ético del legislador para que la expedición de las leyes haya claridad y precisión, sin ambigüedades ni vacíos ni excepciones que den lugar a interpretaciones que van en contravía de la constitución en materia del mérito y la carrera administrativa.

Se debe ampliar paulatinamente el número de cargos del nivel medio a carrera administrativa y que se provean por mecanismos meritocráticos.

Solo mediante el cumplimiento de la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la declaración del derecho a la igualdad de los derechos del hombre, las políticas de trabajo decente de la OIT y los presupuestos de modernidad de los países desarrollados de la OCDE y una ciudadanía más democrática, activa, participante y vigilante se lograra erradicar la cultura clientelista de las elites políticas que han perpetuado el control político desde la colonia mediante el uso privado de los cargos públicos en detrimento del funcionamiento de un Servicio Civil de Carrera moderno y democrático y una democracia más eficaz y legítima.

### 13. BIBLIOGRAFIA.

BARRAGAN, ESTEBAN MOSTEZUMA, 2000, Por un Gobierno con resultados. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. Distrito Federal de México.

CORDERO, NIEVES YOLANDA, 2010. Un sistema de mérito para el siglo XXI. Revista del CLAD.

MATAS RAMIÓ CARLES, 2003. Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal.

PARDO, MARIA DEL CARMEN, El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Cultura de la Rendición de Cuentas. México, D.F.

PUNTES, GONZÁLEZ GERMÁN. 2009. “La carrera administrativa en el marco de la función pública”. Universidad del Rosario (2009). Bogotá. D.C.

Artículos:

OSLZLACK, O (2001) “El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos de Futuro”.

PRATAS, JOANI I. (2002) “Del Clientelismo al Mérito en el empleo público”. Catalá.

MATAS, CARLES RAMIÓ, SALVADOR, MIQUEL, Universidad Pompeu Fabra, (2003), “ Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativa” Barcelona. España.

MEDINA, GUTIERRES FERNANDO, Misión Jurídica (2011) “Clientelismo: El pecado original y originador de los partidos políticos en Colombia”. Bogotá. Colombia.

JIMENEZ, WILLIAN GUILLERMO, Redalyc( 2012) titulado “Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia”.

Nóminas paralelas. Periódico el Nuevo Siglo.(2012) Bogotá. Colombia. Recuperado el de: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2012-nominas-paralelas>

El Estado no ha podido frenar nómina paralela. Periódico el Tiempo (2012). Bogotá: Colombia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11697082>

El clientelismo como soporte del gobierno. Periódico desde abajo (2015). Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.desdeabajo.info/ediciones/26898-el-clientelismo-como-soporte-del-gobierno.html>

La nómina paralela del fiscal. Revista Semana (2015). Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/maria-jimena-duzan-la-nomina-paralela-del-fiscal/441276-3>

Ni se compra ni se vende, Nosotros somos el problema, Empleo: análisis a fondo. Columnas de Cecilia López. Exministra de estado. Periódico el Tiempo (2015). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15791595>

Meritocracia y diplomacia en Colombia. Periódico Portafolio. López Cecilia (2014). Recuperado de: <http://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/analisis-meritocracia-diplomacia-colombia-41736>

La política: inundada de delfines. Periódico el Espectador. López Cecilia (2011). Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/la-politica-inundada-de-delfines-columna-263796>

¿Meritocracia en sueños? Periódico Vanguardia Liberal. Cañar Carlos. (2015). Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/historico/4159-roscas>

¿Y la meritocracia? Periódico el Tiempo. Medellín Pedro, (2013). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11385367>

El clientelismo judicial. Periódico el Tiempo. Medellín Pedro (2013). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1027565>

El drama de los trabajadores por prestación de servicios (2013). Revista Kienyke. Hurtado Camilo. Colombia. Recuperado de: <https://www.kienyke.com/emprendimiento/prestacion-de-servicios>

El drama de los trabajadores por prestación de servicios. Revista Kienyke. Hurtado Camilo (2013). Recuperado de: <https://www.kienyke.com/emprendimiento/prestacion-de-servicios>

Beneficios de la meritocracia (2012). Periódico la nación. Nino Ezequiel. Neiva, Huila. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1493682-beneficios-de-la-meritocracia>

Meritocracia en crisis: ¿El fin de una utopía equivocada? (2013). Periódico la Nación. Vásquez Luciana. Neiva, Huila. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1555140-meritocracia-en-criisiel-fin-de-una-utopia-equivocada>

Distrito abusa con prestación de servicios (2015). Periódico el nuevo siglo. Bogotá. Recuperado de: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2015-distrito-abusa-con-prestacion-de-servicios>

La meritocracia en Colombia se quedó en veremos. Periódico el Tiempo (2015). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15440599>.