INTRODUCCIÓN

Todo Estado requiere para la consecución de sus fines contar con una Función Pública¹ profesional que le sea pertinente para conducir a quienes hacen parte del gran aparato burocrático. Una Función Pública sustentada en los principios de mérito, capacidad, responsabilidad y vocación en el servicio, siempre que se trate de vincular y mantener a las personas que realizan las diferentes tareas estatales.²

Sin duda alguna, el ejercicio de la Función Pública bajo las condiciones planteadas contribuye a la obtención de elementos indispensables para la estabilidad de cualquier sociedad, en principio porque se legitima el Estado cuando este puede percibir la confianza de sus ciudadanos gracias a que ha logrado cumplir con una administración gubernamental eficaz, de igual forma, porque este estado de cosas permite mantener una constante en la lucha contra la corrupción, así mismo, porque el garantizar dichas condiciones permite consolidar de manera segura la estabilidad institucional, así como afianzar la creencia en el sistema democrático.³

A simple vista todo lo mencionado se ve como un deber ser, sin embargo la importancia de hacer de este tema algo pertinente recae en que numerosos países, independientemente de su importancia política o económica, se han visto vinculados a prácticas clientelistas basadas en la utilización del patronazgo político. Esta situación perjudica todo aparato político administrativo, pero tal como Jorge Gordin lo indica, la intensidad con que se presenta varía de acuerdo a cada país, siendo algunos más propensos a caer que otros⁴. Lamentablemente Colombia es un ejemplo vivo de la discordancia entre las premisas y los principios que deben caracterizar la Función Pública y las prácticas efectivas de éstos por lo cual siempre se ha quedado en la formulación de lo ideal y la incapacidad de volverlo realidad.

¹ La expresión Función Pública se entenderá equivalente a la de Servicio Civil, términos que atienden a la gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas. Tal como lo afirma Francisco Longo en el Informe sobre la situación del Servicio civil en América Latina.

² Comparar Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)-Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales NU (DESA). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Documento Electrónico.

³ Comparar (CLAD)- NU (DESA). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, p 3. Documento Electrónico.

⁴ Comparar Gordin, Jorge P. “La Sustentabilidad Política del Clientelismo: Teoría y Observaciones Empíricas en América Latina”. Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOG). p.6. Documento Electrónico.

Por lo anterior, resulta enormemente oportuno realizar un estudio sobre el comportamiento en esta materia durante el primer quinquenio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Se busca no solamente analizar la última reforma de la administración pública puesta en marcha por este gobierno, sino además, hacer un control y dejar constancia de las ejecutorias realizadas, puesto que el país continúa cargado de preocupantes crisis institucionales, sociales y económicas que empeoran con el tiempo y que en cierta medida parecen manejadas con doble cara pues por un lado se pronuncian discursos y normativas que declaran compromisos y sanciones, y por el otro, cabe mencionar la expresión dada por Transparencia por Colombia cuando indica que se abusa del poder para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, lo cual no es otra cosa que simple corrupción.⁵

Así como la Función Pública honesta permite lograr estabilidad institucional, credibilidad y respeto, la corrupción es el monstruo que se apodera de su accionar interno y da como resultado todo lo contrario a lo que se pretendía obtener propiciando ilegitimidad institucional, inequidad e injusticia social, en últimas “la corrupción preocupa por los efectos que produce sobre la sociedad y la institucionalidad”⁶.

Teniendo en cuenta que se analizará la reforma administrativa durante los últimos cinco años de gobierno, se partirá de observar el cumplimiento de patrones evaluadores tales como la imparcialidad, el mérito -entendido como el desempeño y la capacidad idónea para acceder al cargo- y la igualdad, para así conocer si se han garantizado y por tanto deducir si efectivamente esta propuesta política ha logrado elevar la calidad de su capital humano disponible al servicio de los ciudadanos. Igualmente se intentará establecer si las vinculaciones del personal han sido suficientemente transparentes, objetivas e imparciales y totalmente sometidas al pleno cumplimiento de la Ley.

Para lograr tal fin, se toman como propósitos principales los siguientes: en primer lugar describir las características generales del servicio civil con el fin de establecer un diagnóstico que permita determinar cómo se encontraba en país en esta

⁵ Comparar Corporación Transparencia por Colombia. “¿Qué es la Corrupción?”, 2008. p.1. Documento Electrónico.

⁶ Ver Corporación Transparencia por Colombia. “¿Cuáles son los desafíos en la lucha contra la corrupción en Colombia?” 2008. p.1. Documento Electrónico.

materia antes del gobierno de Álvaro Uribe Vélez; en segundo lugar, conocer el alcance de las reformas llevadas a cabo en materia de administración general, y finalmente, contrastar el sentido y alcance de las reformas con las ejecutorias del sistema del servicio civil en lo concerniente a la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento administrativo de la Función Pública.

Los objetivos anteriormente mencionados dan cuenta de una investigación de carácter explicativo puesto que pretende analizar qué tipo de ambivalencia existe entre las propuestas formuladas en el gobierno de Álvaro Uribe en materia de servicio civil y su aplicación práctica. Esto si se tiene en cuenta que aparentemente las reformas en este sentido distan mucho de una ejecución adecuada. Por tanto, lo que esta investigación pretende establecer, es si existe en la práctica una Función Pública que marche sobre las bases de los postulados de esta reforma como algo meritório, o si por el contrario, se trata de cambios sustanciales que supuestamente pretendían cambiar el panorama y conseguir eficiencia y eficacia, pero que finalmente se quedaron en meras intenciones promulgadas con el fin de hacer sentir que todo se está haciendo bien.

La recolección de la información se enmarca en un enfoque cualitativo⁷ que permite obtener diferentes perspectivas y puntos de vista de los elementos que intervienen en las interacciones y en los fenómenos de los cuales da cuenta la investigación. Así mismo, pretende hacer la reconstrucción de la realidad, tal y como es entendida por quienes actúan dentro de ella.

Teniendo en cuenta el carácter cualitativo de esta investigación, se utilizaron fuentes primarias que permitieron abordar directamente el objeto de estudio. Sin embargo, para poder recolectar una información despojada de interpretaciones demasiado subjetivas, que pudieran llegar a justificar las diferentes actuaciones, se realizaron entrevistas tanto a funcionarios públicos como a profesionales de la Corporación Transparencia por Colombia que viene llevando a cabo un seguimiento serio, responsable y objetivo sobre la situación del Servicio Civil en el país.

⁷ Este tipo de enfoque “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación (...). La investigación que se realiza bajo este enfoque se fundamenta en un proceso inductivo que va de lo particular a lo general. Ver Hernández, Roberto. Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. *Metodología de la Investigación*. 2006, p10.

De la misma manera, se tomaron en cuenta algunas fuentes secundarias que permitieron el acercamiento a las variables de estudio. Entre dichas fuentes secundarias, se analizaron libros y documentos, así como artículos de diversos medios de comunicación quienes dan cuenta a la opinión pública de lo que acontece en el servicio civil colombiano.

Finalmente, se espera que el presente texto sirva al lector para motivarse a exigir por parte del Estado más acción que leyes saturantes y repetitivas, puesto que más que buscar la perfección de estas, lo que se requiere con urgencia es que las que estén, se apliquen efectivamente. Por tanto, se incita a exigir y hacer uso del control político a través de la rendición de cuentas.

“A veces los esfuerzos para instalar capacidad institucional han hecho más mal que bien. A menudo se debe elegir entre lograr resultados inmediatos mediante los programas de desarrollo y fortalecer la capacidad trabajando con las instituciones locales presentes.”⁸

Así mismo, es importante tener en cuenta que el individuo como detentador del empleo público, no es un esclavo al servicio de la burocracia, sino que dentro de la administración se debe valorar su formación para así aplicar todo lo que profesionalmente el sujeto puede brindar, evitando que su trabajo sea un simple tecnicismo rutinario ligado a las malas costumbres que han caracterizado el sistema desde su creación.⁹

Por el contrario, el ideal es que se configure una burocracia flexible que permita la participación activa de los que trabajan al servicio del Estado, escenario en el cual la creatividad y la innovación están a la orden del día, para así obtener una verdadera riqueza en la institución y sobre todo una importante motivación en los empleados quienes deben sentir compromiso y lealtad con la función que realizan.

⁸ Ver Fukuyama, Francis. “El agujero negro de la Administración pública” En: Bate, Peter (et al). *Noticias de reforma del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo*. 2003. p 17. Documento Electrónico.

⁹ Lorenzo de Membiela, Juan B. “El Estado como instrumento de coerción” En: *Mobbing en la administración: reflexiones sobre la dominación burocrática*. 2008. pp 19, 20. Documento Electrónico.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO CIVIL EN COLOMBIA

1.1 PRIMERAS APLICACIONES: INICIA LA DISPUTA ENTRE LO DICHO Y LO HECHO.

La carrera administrativa nace en Colombia en 1938, en esta época el Estado colombiano, entendió la pertinencia que tenía para la consecución de sus fines escoger con racionalidad a aquellos funcionarios que cumplieran con ciertos requisitos de idoneidad tanto académica como moral para el desempeño propio de deberes tan primordiales de los que requiere cualquier sociedad.

Por tanto, en el año de 1938 se expide la Ley 165 que trata de manera esencial la función pública entendiéndose ésta como la totalidad de personas a disposición del Estado, que cuentan con determinadas funciones o prestan algún tipo de servicio público.¹⁰ Con esta iniciativa se otorgaron deberes sujetos a la responsabilidad del cargo para quienes lo detentaban, así como la posibilidad de ascender del cargo ocupado.¹¹ Sin embargo, la clase política gobernante esquivaba la figura del mérito a cambio de designar los cargos sin tanta elocuencia administrativa, pero con más aplicación del interés particular.

Esto continuó rigiendo, por dos décadas más, hasta que el plebiscito realizado en 1957 le dio origen a la Reforma Administrativa de 1958. Dicha reforma se consagró en la Ley 19 del mismo año y respaldaba la noción de estabilidad en el cargo y aún mejor, de preparación técnica de todo aquel que se catalogara como funcionario público, de esta manera, su artículo octavo dio origen a la Comisión de Reclutamiento Ascenso y Disciplina, y al Departamento Administrativo de Servicio Civil.¹² Así mismo, “se facultó al Consejo de Estado para administrar la disciplina de los empleados públicos.”¹³ Para tal labor se creó la sala consultiva especializada de Servicio Civil.¹⁴ La elocuencia de la reforma administrativa de 1957, también fijó el

¹⁰ Comparar Puentes González. Germán, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, En *Revista Desafíos*, Vol. 11, (2004). p 65.

¹¹ Comparar Puentes. “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, p 65.

¹² Comparar Ávila, Ricardo. Banco Interamericano De Desarrollo-Diálogo Regional De Política. “Síntesis del diagnóstico caso Colombia” En: *Informe sobre la situación del Servicio civil en América Latina*, 2006, p. 176. Documento electrónico

¹³ Ver Puentes. “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, p 67.

¹⁴ Comparar Congreso de la República, “Ley 19 de 1958, *sobre Reforma Administrativa*”. Documento electrónico.

establecimiento de la institución encargada de capacitar y formar a los servidores públicos, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. De igual forma, esta iniciativa dejó prevista la prohibición a los funcionarios públicos de ceder dineros a favor de respaldos políticos, precepto que aún sigue vigente.

A pesar de plantear tan indispensables propósitos, su aplicación no contó con la voluntad política necesaria por parte de los gobiernos, y por lo tanto no se le asignaron los recursos económicos requeridos para llevarla a cabo. De ahí que los avances para alcanzar una burocracia eficaz que beneficiara el manejo y control del Estado, se quedaron en simples discursos, pues no lograron ser debidamente aplicados. De todas formas, lo que sí logró establecerse fue un modelo administrativo tan práctico y beneficioso para unos pocos, que incluso logró adaptarse sin mayor oprobio y con gran resonancia hasta nuestros tiempos. Un modelo frente al cual, cada gobierno de turno dispone a sus anchas de las nominaciones burocráticas y una vez más, de las prioridades particulares del manejo y uso de los recursos públicos.

Desde este precario contexto se reflejará una constante lentitud en la puesta en marcha de las propuestas administrativas, prevaleciendo la desidia y logrando cada vez, un Estado cansino e inequitativo, pero en el cual se propaga la gran facultad de responder de manera oportuna al tan llamado favor político.

De ahí en adelante, la gran mayoría de los vinculados al servicio del Estado, accedieron a su cargo a través de la inscripción extraordinaria, una figura que con el tiempo logró legalizarse, dejando así rezagado al concurso que permitía la elección acorde al mérito.¹⁵ Además, permitiendo que fuera posible acceder al cargo sin comprobar que quien lo detentara fuera realmente el mejor dentro de todos los posibles candidatos a escoger. De ahí que, como en muchos casos la Ley permitió que con una mera formalidad se ignorara el proceso adecuado.

¹⁵ Comparar Puentes, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelos o Realidad?”, p 69.

1.2 DE 1960 A 1991, POCO CAMBIA LA SITUACIÓN: LA IRONIA SUPERA A LA LEY

En la década del 60, se expide el Estatuto Orgánico de la Carrera Administrativa, con cobertura nacional, y regulado bajo el Decreto 1732 del mismo año. Con éste se afianzó el sistema de la administración de personal, se consolidó la diferencia entre empleos de libre nombramiento y de carrera, y como elemento de gran importancia, se introdujeron restricciones a los nominadores para nombrar y remover a los empleados de carrera administrativa¹⁶. De igual manera, se estructuraron las plantas de los funcionarios en los ámbitos nacional y territorial, y se logró establecer una escala salarial, gracias a la clasificación de los cargos públicos en lo concerniente a las funciones, requisitos y responsabilidades pertinentes de cada uno.¹⁷ Así mismo, el Estatuto planteó la necesidad de escoger al mejor funcionario por medio del concursos públicos en los se posibilitaba la participación de todo aquel que estuviera sujeto a los requisitos previamente asignados, también se impuso la figura de retiro por incompetencia;¹⁸ y la ESAP creó un departamento encargado de la formación de los aspirantes a cargos diplomáticos.

A pesar de que el Estatuto ha contribuido a la formación de la Función Pública en el país, lo cierto es que el clientelismo ha sido evidente y las reformas quedaron simplemente en un buen planteamiento. Y como diría David Roll “En Colombia el clientelismo no es un factor más de política sino el articulador mismo del sistema político, y de ahí la gravedad de su acción corrosiva”¹⁹.

El clientelismo puede ser definido como el conjunto de relaciones de intercambio de prestaciones y contraprestaciones entre quienes a falta de recursos, garantizan su fidelidad política a un tercero debido a su poder político, económico o social. Pero también puede ser visto dicho intercambio en sentido inverso: Una forma de intercambio personal que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de mayor status político (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar beneficios o protección a una persona de menor status (cliente), quien a su vez, corresponde ofreciendo apoyo y asistencia general, que incluye servicios personales al patrón.”[...] En Colombia, para obtener un nombramiento es necesario pertenecer a un grupo político específico, y para acceder o incluso conservar el cargo, es necesario estar comprometido con el jefe político del grupo al que se pertenece. Así el Funcionario Público es antes que servidor público, representante dentro de la entidad en que trabaja, del jefe político que lo nombró y del

¹⁶ Comparar Puentes, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, p 72.

¹⁷ Comparar Puentes, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, p 73.

¹⁸ Comparar Puentes, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, p 73.

¹⁹ Ver Roll David. “Crisis de los partidos políticos colombianos e intentos de reforma” En: *Rojo difuso y azul pálido: Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*, 2002. p 62. Documento Electrónico.

grupo político al que pertenece al grupo político al que se matriculó. El Funcionario pertenece al jefe político.²⁰

Así, las reformas continuaron y ocho años después se expide el Decreto 2400 el cual básicamente determinó cuáles eran los empleos de carrera y cuáles los de libre nombramiento y remoción e identificó las condiciones del empleo al señalar *ordinario, en período de prueba y provisional*. Bajo la misma regulación se instituyó el Régimen Disciplinario en donde se incluían los principales derechos y deberes de los funcionarios. Del mismo modo, continuó especificando el tema de la capacitación y educación adecuada de los funcionarios.²¹

Por su parte, la ironía de este decreto radica esta vez, en el hecho de que quienes detentaran un cargo público a la expedición del mismo, sin haberlo hecho mediante el respectivo proceso de selección bajo concurso, tenían derecho a radicar su detentación del cargo pasado un año de vigencia del decreto, y siguiendo algunas formalidades básicas.²²

Posteriormente el Decreto 150 de 1973 y la Ley N° 61 de 1987 ratificaron toda la voluntad normativa sobre este tema, pero sus efectos siguieron sujetos a las condiciones políticas, por tanto, a nivel territorial la aplicación de la correcta administración fue muy pobre y muy precaria a nivel central.²³

Bajo toda esta serie de circunstancias, la gran carta política “transformadora” de 1991, pretendió dejar muy claro todo lo concerniente a la Función Pública y exaltó al Mérito como condición necesaria e indispensable para ejercer un cargo público, y se estipula que “todos los empleos de la función pública serán provistos por concurso, excepto los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y otros que determine la ley”²⁴. Y siguiendo este orden, la Constitución Política también declara cuáles son las inhabilidades en que puede incurrir el Servidor Público.

²⁰ Ver Roll. “Crisis de los partidos políticos colombianos e intentos de reforma”. p. 69. 2002. Documento electrónico.

²¹ Comparar Puentes, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, p75.

²² Comparar Puentes, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelo o Realidad?”, p 75.

²³ Comparar Ávila, Ricardo. “Síntesis del diagnóstico caso Colombia”. p 176. Documento Electrónico.

²⁴ Comparar Jiménez Benítez William, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (2005). p 16. Documento Electrónico.

De igual forma, crea a la Comisión Nacional del Servicio Civil como la institución encargada de vigilar y administrar la carrera administrativa, la cual fue regulada en la ley 27 de 1992 de la siguiente manera:

reguló la carrera para las entidades tanto del nivel nacional como territorial, clasificó los empleos, asignó a las entidades la competencia de desarrollar los procesos de selección, desarrolló el derecho a la reincorporación e indemnización, estableció garantías para los limitados físicos y la maternidad y consagró un sistema de ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial.²⁵

Sin embargo, durante este período también se facilitó la inscripción extraordinaria al cargo con tan solo cumplir con la acreditación de una serie de requisitos. Por esta razón, la inscripción extraordinaria fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-30 de 1997. Estos pronunciamientos y las dificultades evidenciadas en la aplicación de la carrera, sobretodo en el nivel territorial, llevaron al Gobierno Nacional a plantear una reforma a la Ley 27 de 1992, reforma que se concretó en la Ley 443 de 1998.

A su vez, con la declaratoria de inexecutable de varios de los artículos de dicha ley, principalmente los que se referían a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a sus funciones, a la existencia de las Comisiones Departamentales y Distrital y a la competencia de las entidades para realizar los concursos con el fin de proveer sus empleos, se creó una situación de interinidad del sistema que condujo a que la provisión de los mismos se realizara solamente mediante encargos o nombramientos provisionales.²⁶

Así finaliza la década en situación de interinidad administrativa y de ahí que la administración del presidente Álvaro Uribe, inicie su mandato con la respectiva reforma encaminada a la eficiencia burocrática y a la responsabilidad Estatal.

²⁵ Comparar, Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”. p. 16. Documento electrónico.

²⁶ Comparar Grillo. Fernando. “Situación de la carrera administrativa en Colombia”. Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP). Documento electrónico.

2. LA REFORMA A LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

2.1 LOS TIEMPOS SON OTROS, A PESAR DEL DISCURSO, EL ESTADO SE MANTIENE INERTE

El nuevo siglo es para Colombia como para muchos lugares geográficos un contexto renaciente, no sólo porque ya el mundo mismo la hacía sumergirse dentro de la corriente de un contexto emergente, coherente y respetuoso de derechos humanos, sino además porque para la fecha ya podía contar con cierta parte de ciudadanos más educados, más consientes y más propensos a exigir un mejor gobierno, un mejor país y sobre todo un Estado más justo en el cual, por fin se adecuaban aquellas conductas que lo alejaban de cualquier manifestación ligada a la corrupción. Sin duda alguna, el poder tiende a que dicha conducta sea manifestada por algunos de los que se encuentran en la cumbre, sin embargo, algunos estudiosos del tema pretendemos que ésta no sea una simple realidad inmarcesible y que por el contrario exista una especie de réplica social, ya que, finalmente somos todos los que nos afectamos al ser parte de un Estado que en últimas no cumple muchos de los ideales para serlo.

Bajo la dinámica del contexto nacional al gobierno de Álvaro Uribe no solo le bastaba con alcanzar una paz tan deseada por todos concebida bajo la *Política de la Seguridad Democrática*, sino que además de muchas más precariedades por solucionar a ese gobierno que proclamaba un arduo cambio también le servía como factor alienante proclamar en tiempos de campaña por un Estado menos descompuesto, frente al cual todos saliéramos beneficiados y en el cual solo los más idóneos hicieran parte de los cargos públicos necesarios para la ejecución de las tareas estatales.

Sin duda alguna, muchos de los colombianos nos encontrábamos cansados de enfrentar décadas de gestiones gubernamentales ligadas a todo tipo de rencillas en especial en las últimas décadas al tema del narcotráfico, por tanto, pretendíamos que de alguna manera la “*politiquería*” diera paso a una gestión más independiente y eficaz.

De ahí que, en medio de tanto desconsuelo fueron muchos los que apoyaron a este nuevo candidato con las esperanza de que al menos en cuatro años las cosas iniciaran un cambio y si así seguían las cosas ocho años eran más que suficientes para mostrar consecuencias positivas en el marco de cualquier reforma política, sin embargo el tema de la carrera administrativa ha sido de aquellas reformas

que si bien se han impulsado, poca eficacia ha tenido, por los mismos manejos que al interior del gobierno se le han prestado.

Este panorama se evidencia dentro de los mismos postulados del abanderante Manifiesto Democrático *Uribista* el cual al parecer era la base de lo que sería su gestión gubernamental.

Ahora bien, desde el punto de vista de investigación de esta monografía, es claro que, cualquiera de los aspectos que el Manifiesto proclama son de vital importancia para el progreso del Estado colombiano. Sin embargo, aunque muchas veces no se tenga en cuenta como una prioridad la Reforma Administrativa es sin duda el factor más importante para la concreción de cualquiera de los otros postulados, de ahí que si existe una debilidad en ésta, es probable que ninguno de los aspectos mencionados se pueda llevar a cabo como realmente debería ser.

Es así como a partir del 2002, el sucesor de Andrés Pastrana perfiló un panorama frente al cual se buscaría alcanzar: un Estado comunitario, una reforma política y administrativa, en donde la lucha contra politiquería era un fin fundamental, una clara intención de luchar contra la corrupción, una política de seguridad democrática en busca de la paz y la consolidación de la confianza, la erradicación de la miseria y el alcance de la justicia social, una certera revolución educativa, una política adecuada y preocupada por la salud para los pobres con un fuerte cooperativismo como herramienta fundamental, con un campo dinámico que provea seguridad alimentaria, con calidad en los servicios públicos que cobijen a todos, un Estado con alta vocación empresarial, en donde también se ofrezca empleo y vivienda, con grandes avances en transporte e infraestructura, todo esto bajo el criterio de un gobierno serio, eficaz y honrado, que si bien no se considera milagroso, si al menos no corrupto.²⁷

Dentro de estos postulados enunciados dentro del Manifiesto se reniega contra el impermutable Estado burocrático y politiquero que ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y la corrupción²⁸, aludiendo con esto a un cambio hacia esta dinámica tan repetitiva y hastiante, de esta manera proclamaba: “crear la cultura de buena administración de lo público, puesto que, las empresas estatales son las empresas

²⁷ Comparar Uribe Vélez. Álvaro, "*100 puntos Manifiesto Democrático*", 2002. Documento Electrónico.

²⁸ Comparar Uribe, "*100 puntos Manifiesto Democrático*", p.1. Documento Electrónico.

privadas más importantes porque pertenecen a toda la comunidad.”²⁹ Y así, para que dicha cultura se llevara a cabo, proponía el predominio del concurso de méritos para ingresar concediendo al titular el poder discrecional para desvincular funcionarios por razones de desempeño.³⁰

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006 llamado “Hacia un Estado Comunitario” el gobierno advierte su intención de dividir en dos partes la Reforma administrativa³¹, en donde de una parte se establecerá un nuevo diseño en las instituciones estatales, haciendo más específico el fin de los cargos y de la entidad; para así dedicar el segundo plano a unas reformas transversales que versarán en la concreción de Normas específicas y funcionales sobre diversos aspectos entre estos la contratación pública y la carrera administrativa.

Estos aspectos se recogen en el capítulo que pregona incrementar la transparencia y eficacia del Estado donde se cita: “El gobierno Nacional se ha comprometido con la renovación de de la Administración Pública que persigue tres objetivos fundamentales: participación ciudadana, Estado Gerencial y transparencia y lucha contra la corrupción”³²

El primer aspecto, la participación ciudadana buscaba que los ciudadanos no fueran tan solo usuarios de los servicios públicos, sino que se formaran como actores activos dentro del Estado ejerciendo control, cumplimiento y vigilancia.³³

Por su parte al Estado Gerencial le correspondería para lograr tal fin ser austero en la utilización de los recursos reduciendo el gasto general y permanente, así como racionalizando el uso de activos y bienes de la Nación, dentro de este marco es donde se llevan a cabo las *Reformas Transversales* que en lo concerniente a la función pública encierran su actuar en innovar el Empleo Público concediéndole básicamente una renovada institucionalidad para gestionar el personal al servicio del Estado.³⁴

²⁹ Comparar Uribe, "100 puntos Manifiesto Democrático", p2. Documento Electrónico.

³⁰ Comparar Uribe, "100 puntos Manifiesto Democrático", p3. Documento Electrónico.

³¹ El Programa de la Renovación de la Administración Pública (PRAP), se consagra en la Directiva Presidencial Número 10 de octubre 8 de 2003.

³² Ver DNP, “Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, *Hacia un Estado Comunitario*”, p 261. Documento Electrónico.

³³ Comparar DNP, “Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, *Hacia un Estado Comunitario*”, p. 262. Documento Electrónico.

³⁴ Comparar DNP, “Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, *Hacia un Estado Comunitario*”, p. 265. Documento electrónico.

Así mismo, impulsa una reforma en el sistema de contratación pública estableciéndola como pilar fundamental en la lucha contra la corrupción, de ahí que, se inste a todas las entidades del Estado a hacer públicos sus respectivos programas y presupuestos y a procurar veedurías para la ejecución del control ciudadano.³⁵

Por último, el tercer objetivo de la Renovación de la Administración Pública (PRAP) tendiente a la Transparencia y Lucha contra la Corrupción buscará ante todo mitigar la constante tendencia que se tiene dentro del cuerpo administrativo del Estado a favorecer el interés particular sobre el general, situación que ha generado gran desconfianza dentro de la ciudadanía y le ha otorgado una fuerte ilegitimidad al Estado. Por tanto, para hacer frente a tal realidad se propuso instaurar una gestión ligada a los resultados, la simplificación de trámites, el Gobierno en Línea y por supuesto la selección meritocrática de los servidores del Estado, contando además con sanciones a quienes incurran en actos que contraríen esta disposición, penalidades que se consagran dentro de la Ley de Repetición y el Estatuto Anti-Corrupción,³⁶ el cual se promulga en la Ley 190 de 1995³⁷:

Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa. Estatuto Anticorrupción. Entre sus normas se encuentra la responsabilidad al aspirante a servidor público o de quien celebre un contrato con el estado de informar acerca de las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar inmerso, adicionalmente se incorporó en diferentes apartes, la acción de repetición en contra de los servidores públicos. Creó el Diario único de contratación, como mecanismo para impulsar la publicidad y transparencia en la contratación pública.³⁸

Así como Germán Puentes afirma: “Lo importante no es que existan muchas o pocas sanciones, ni muy grandes ni muy pequeñas, sino que haya la plena certeza que las que existan se apliquen.”³⁹

³⁵ Comparar DNP, “Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, Hacia un Estado Comunitario”, p. 265. Documento Electrónico.

³⁶ Comparar DNP, “Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, Hacia un Estado Comunitario”, p. 268. Documento Electrónico.

³⁷ Para la interpretación de esta Ley se sugiere tener en cuenta lo dispuesto por el Artículo 8o. Literal D. Numeral 2o. de la Ley 812 de 2003, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario", publicada en el Diario Oficial No. 45.231 de 27 de junio de 2003.

³⁸ Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Documento Electrónico.

³⁹ Ver Puentes, “La Carrera Administrativa: ¿Anhelos o Realidad?”, p 99.

2.2 SE REFORMA, SE PROPONE, SE POSPONE

La ferviente renovación plasmada en el discurso político, propició el surgimiento de la Ley 909 de 2004 “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” en su preámbulo la Ley determina:

Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad”⁴⁰

De esta manera consagra en el Artículo 2: “1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. 2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley. 3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

- a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;
- b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;
- c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;
- d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

Por tanto como en lo concerniente a la Carrera Administrativa La Ley incluye los principios de Carrera Administrativa que la Carta Constitucional de 1991 dispone, no duda en hacer mención al Sistema de Mérito y a la figura de carrera como mecanismo para acceder al servicio público como regla general más no como una realidad esporádica.⁴¹

En este ítem se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), la cual tendrá el deber de vigilar y administrar las carreras administrativas específicas de carácter nacional y aunque para cumplir con esta labor la Comisión se apoya en algunas Universidades debidamente encargadas, sin duda es esta la entidad elegida

⁴⁰ Ver Congreso de la República. “Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial. Bogotá, (23 de septiembre de 2004). Documento Electrónico.

⁴¹ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”. p. 20. Documento Electrónico.

para realizar las convocatorias, establecer los reglamentos del proceso de selección y administrar las listas de elegibles, el registro público de empleo y absolver las consultas.⁴²

De la misma manera, le otorga al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la función de concretar la política, coordinar y planificar el recurso humano dentro de todo el territorio nacional, así como verificar el desempeño de las Comisiones de Personal, las cuales dentro de cada entidad se encargan de vigilar los procesos de carrera y servir en primera instancia de conciliador en caso de controversia en los procesos de carrera.⁴³

Con respecto a los sistemas de carrera se determinan el general y el específico, con el general se rigen principalmente la Rama Ejecutiva involucrando a los departamentos y municipios; por su parte el sistema específico se encargara de regir a entidades determinadas tales como: el Departamento Administrativa de Seguridad –DAS-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, el Departamento Administrativo de la Presidencia o las Superintendencias; en esta determinación es la Comisión Nacional del Servicio Civil, la encargada de ejercer la vigilancia; y por último aunque esta Ley no lo asuma se establece también un sistema especial para entidades como la Contraloría, la Procuraduría, la Fiscalía, la Rama judicial entre otras⁴⁴.

Esta estipulación ha sido un tanto engorrosa puesto que la Ley plantea nueve sistemas especiales diferentes y siete específicos que en el momento de su ejecución pueden llevar a la materialización de diversas reglamentaciones las cuales pueden incurrir en contradicción, analizadas las cosas bajo este contexto se puede ver que, por parte de los sistemas especiales poco se puede hacer pues se adecuan a las disposiciones dictadas por la Constitución, mientras que si puede hacerse una salvedad en cuanto a los sistemas específicos puesto que en estos en ocasiones se apela a razones de seguridad o conveniencia para otorgar el cargo, sin tener en cuenta

⁴² Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”, p 20. Documento Electrónico.

⁴³ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”, p 21. Documento Electrónico.

⁴⁴ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”. p 21. Documento Electrónico.

el debido proceso de selección, situación que evidentemente anula por completo el criterio del mérito.⁴⁵

Con respecto al empleo público la Norma parte de la base de elegir a través del perfil de competencias laborales, las cuales son indispensables para la gestión de los recursos humanos. Así mismo se establecen *cargos de tipo transitorio* los cuales tenían por objeto otorgarse sólo en casos donde se presentara una esporádica saturación de trabajo. Con esta determinación se pretendía legalizar el sistema de “nominas paralelas”, pasando de la contratación por servicios a esta figura de empleo temporal la cual resulta un poco más justa según la Ley, pues permite asegurar el pago de garantías y prestaciones sociales.⁴⁶

De otra parte, la Ley sigue consagrando la elección los cargos de la alta gerencia pública dentro de la prerrogativa del libre nombramiento y remoción, siempre y cuando esta disposición se rija por las limitaciones que la Ley ordena.⁴⁷ Es decir que aún así la elección se hará siguiendo los criterios de mérito, capacidad y experiencia, de igual forma se podrán aplicar pruebas para evaluar las capacidades, se aplicará una entrevista y se valorarán los antecedentes de estudio y experiencia.

A pesar de esto, es pertinente tener en cuenta que, los cargos de libre nombramiento y remoción son muy codiciados pues son de la alta gerencia, por tanto tienen una fuerte influencia política.

Bajo los postulados de este análisis es preciso citar al profesor de la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP), William Benítez quien afirma:

El decreto 1601 de mayo de 2005, que reglamenta la manera de selección puede tener vicios de ilegalidad, y esto ya es una mala señal. En efecto la Ley sólo exceptúa de los cargos de gerencia pública a los ya mencionados arriba (los directamente nombrados por el Presidente, los gobernadores y alcaldes) y lo ratifica en los artículos 5 y 47; el decreto en cambio “baja” el nivel de los cargos de gerencia pública para los empleos de grado inferior a Secretario General; esto sin lugar a dudas es una burla para las pretensiones de conformar cuadro directivos basados en principios de gerencia y mérito. En conversación telefónica sostenida con uno de los responsables de implementar la gerencia pública en el DAFP, se manifestó que así las cosas, la gerencia pública no aplicaría a la mayoría en los municipios del país.

Lo anterior demuestra la doble moral de nuestra clase política; por un lado, se comprometen y realizan formalmente las reformas en un sentido técnico-científico; pero por otro lado, una vez hecha la reforma, lo primero es establecer la manera de “sacarle el cuerpo” a la implantación de la misma. Este pequeño episodio es fiel reflejo de lo que ha

⁴⁵ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades” p 21. Documento Electrónico.

⁴⁶ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”. p. 22. Documento Electrónico.

⁴⁷ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”. p 22. Documento Electrónico.

pasado con la carrera administrativa a lo largo de nuestra historia: formalmente bien, sustancialmente mal. La aplicación de la gerencia pública en estos términos, riñe con la idea de empleos de libre nombramiento y remoción, figura típica para cargos políticos y de confianza. En términos absolutos, ¿dónde está el libre nombramiento si el nominador debe nombrar a quien ha resultado calificado como el mejor?, y la remoción, ya no será libre sino condicionada a los resultados del cumplimiento del acuerdo de gestión.⁴⁸

Ahora bien, con el fin de exponer las demás regulaciones que se han establecido durante este gobierno se hará un esquema que permita apreciar de manera más práctica las promulgaciones que pertenecen a la Carrera Administrativa en este quinquenio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez:

Cuadro 1. Compilación de normas sobre administración de personal al servicio del Estado.

Cronología de las promulgaciones realizadas en el Gobierno Nacional de 2002 a 2007 en materia de meritocracia⁴⁹:		
LEYES	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 790 de 2002 	“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 734 de 2002 	“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 872 de 2003 	“Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 962 de 2005 	“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

⁴⁸ Ver Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”, p 22. Documento electrónico.

⁴⁹ La compilación de estas Normas fue otorgada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de un Derecho de Petición.

DECRETOS LEY	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 760 de 2005 	“Por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 765 de 2005 	“Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 770 de 2005 	“Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 775 de 2005 	“Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 780 de 2005 	“Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 785 de 2005 	“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 790 de 2005 	“Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 1567 de 1998 	“Por el cual se crean el Sistema Nacional de Capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado.”
DECRETOS REGLAMENTARIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 2152 de 2003 	“Por el cual se modifica el Decreto <u>2719</u> del 27 de diciembre de 2000.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1188 de 2003 	“Por medio del cual se establecen procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 188 de 2004 	“Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública y se dictan otras disposiciones.”

	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 4110 de 2004 	“Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 3232 de 2004 	“Por el cual se reglamentan el artículo 8° y el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 de 2004.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 3622 de 2005 	“Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el Capítulo Cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 2831 de 2005 	“Por el cual se reglamentan el inciso 2° del artículo 3° y el numeral 6 del artículo 7° de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 4436 de 2005 	“Por el cual se reglamenta el artículo 34 de la Ley 962 de 2005, y se señalan los derechos notariales correspondientes.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1599 de 2005 	“Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1227 de 2005 	“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1601 de 2005 	“Por el cual se establece la evaluación de competencias gerenciales para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1228 de 2005 	“Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 2539 de 2005 	“Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos-ley 770 y 785 de 2005.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 3626 de 2005 	“Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 765 de 2005.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 2929 de 2005 	“Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 775 de 2005.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 2772 de 2005 	“Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos

		públicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 2285 de 2005 	“Por el cual se reglamentan los artículos 7° y 10 del Decreto-ley 790 de 2005.”
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 2900 de 2005 	“Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 790 de 2005. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y en especial de las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política”.

Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la monografía, con base en la información otorgada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de un Derecho de Petición. Información contenida en medio magnético.

Como es tradición en Colombia, el cuadro refleja la excesiva profusión de normas que se expiden para todo tipo de aspectos. Durante el gobierno Uribe, en el caso particular del Departamento Administrativo del Servicio Civil, se ha percibido una tendencia a enunciar y a dejar por escrito regulaciones particulares muy bien redactadas y con amplios propósitos que no han logrado mayor cumplimiento. Es evidente que se requiere clarificar el *deber ser*, pero mucho más que se aplique y se logren resultados que reflejen que la Reforma a la Administración Pública es tangible, visible y percibible en lo práctico y en lo sustancial.

Si bien es cierto la norma ahí está, como supuesto puede decirse que la tarea está hecha, pero en concreto la responsabilidad no es promulgar monótonamente reiterando o retirando disposiciones ejecutadas con anterioridad, el deber es que todo lo que se proclama en el discurso se lleve a cabo, se haga efectivo y se aproveche el tiempo, pues se deroga la responsabilidad al siguiente gobierno el cual partirá de ceros haciéndose partícipe del mismo círculo vicioso.

3. ¿Y LA MERITOCRACIA?

3.1 EL CONTEXTO NACIONAL CONTAMINA EL SERVICIO CIVIL COLOMBIANO

Luego de terminar su primer periodo, (2002 -2006), el Gobierno Nacional realizó de forma muy ilustrativa el respectivo informe al Congreso de la República sobre el desempeño de las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario.

Al observar en específico el informe efectuado para el objetivo que atañe a la Renovación de la Administración Pública, se encuentra un panorama bastante alentador donde los gráficos y las cifras son protagonistas y suponen haber conseguido ese Estado eficiente y transparente que se pretendía impulsar través de una política integral.

Tanto así, que para el gobierno que iniciaba su segundo mandato al presentar el nuevo Plan de Desarrollo titulado *Estado comunitario: Desarrollo para todos*, no le fue pertinente dedicar un objetivo que tendiera a sentar nuevos propósitos para regular el Servicio Civil, tan solo menciona que es oportuno seguir fortaleciendo a las instituciones encargadas para que realicen la gestión del empleo público como si efectivamente se hubieran logrado los propósitos planteados. ¿No es de suponerse que las reelecciones sirven para dar continuidad y a las políticas y consolidar sus aciertos ejerciendo los correctivos necesarios? Si esto hubiera sido cierto, el nuevo plan de desarrollo ha debido mantener sus propósitos en este sentido, y asignar los recursos pertinentes para garantizar y completar la realización de los procesos de meritocracia y carrera administrativa.

Ahora bien, si para el gobierno han sido así las cosas, puede deducirse que el problema de carencia de mérito en los cuatro años de gestión se ha relacionado con la inaplicabilidad de los discursos y con la poca importancia que se le ha dado a éste tema en comparación con otros problemas o eventos de la vida nacional. Así, podría suponerse que tal descuido obedecía a que se había prestado más atención a otras coyunturas como por ejemplo, la misma reelección. Sin embargo la realidad ha mostrado cosas diferentes, entre otras, que la mayoría de los nombramientos han respondido a la necesidad de pagar favores, o que en buena parte del país se han efectuado elecciones planeadas, impulsadas y patrocinadas por grupos paramilitares

que lograron insertarse en “representación” del pueblo, en diferentes escenarios políticos y administrativos de carácter nacional, regional y local⁵⁰. Si tales nominaciones no solamente fueron irregulares sino evidentemente clientelistas, de alguna manera podría suponerse que buena parte de la gestión del recurso humano ha sido igualmente cuestionable.

El panorama nacional y la incidencia de paramilitarismo en la configuración de la administración pública, fue evidente, y particularmente en los altos niveles directivos y políticos:

La hegemonía paramilitar en las regiones del país no ocurría en un estado de aislamiento con respecto a la sociedad. Necesitaban de muchos actores y figuras sociales. La clase política era necesaria para infiltrar las instituciones del Estado en las regiones y de ese modo gobernar las regiones y capturar las rentas del presupuesto público. También necesitaban a los políticos para mediar en el poder nacional en espacios como la rama legislativa del poder, lograr nombramientos burocráticos en el ejecutivo, e influir en las decisiones del aparato judicial y las agencias de control. Por esa razón las autodefensas hacían elegir a la fuerza o mediante la persuasión del dinero una clase política leal a sus intereses. Desde los concejales y alcaldes municipales hasta los senadores de regiones bajo dominio paramilitar, es de esperar que hayan tenido algún tipo de alianza o compromiso, e incluso sean un engranaje más de la organización.⁵¹

Lo anterior se hace público en octubre de 2006 cuando la Corte Suprema de Justicia inicia órdenes de captura de cinco congresistas a quienes investiga dentro del proceso de la "parapolítica". Entre los investigados se encuentran los congresistas Álvaro García, Jairo Merlano y Erick Morris, todos de la coalición Uribista.⁵²

Los capturados son el senador conservador Ciro Ramírez y los representantes a la Cámara Dixon Tapasco, Pompilio Avendaño, Emilio Ángel Barco y Luis Fernando Almario.⁵³

Si bien lo anterior no se relaciona directamente con la aplicación de los principios de meritocracia y de carrera administrativa, pues como bien se sabe, los cargos que se debían someter a concurso no son los de libre nombramiento y remoción ni los de elección popular, sí resulta evidente la influencia de éste estilo nominador, en todos los niveles de la administración. Baste con recordar casos como las designaciones surtidas a partir de la compra de votos para la reelección: el famoso

⁵⁰ Comparar también Valencia, León ¿Por qué confluyeron paramilitares y políticos? *Revista Arcanos*. Vol. 13, 2007 (marzo) pp. 2-33.

⁵¹ Fundación Seguridad y Democracia. “La magnitud de la verdad del paramilitarismo”. (2006). p 4, Consulta electrónica.

⁵² “¿se acaba el efecto Teflón?”, *Diario el Espectador*. (Domingo 23 de noviembre de 2008). Noticia.

⁵³ “Capturado Ciro Ramírez y cuatro representantes por la parapolítica”. *Caracol Radio*. (Febrero 25 de 2008). Noticia.

cohecho perpetrado por los representantes Teodolindo Avendaño y Yidis Medina,⁵⁴ y por agentes del alto gobierno, que a pesar de sus ingestes esfuerzos, no ha podido ser desmentido.

Ya en el campo directo de aplicación de los propósitos en materia de función pública, parece importante analizar el estado de cosas según la versión del propio gobierno. Se asumen como logros principales, en el período que va de agosto de 2002 a junio de 2006 los siguientes:

Cuadro 2. Reformas transversales⁵⁵

REFORMAS	OBJETIVOS	LOGROS: agosto de 2006 a junio de 2006.
Empleo Público	Acceso al servicio público basado exclusivamente en el mérito y permanencia en el desempeño.	Ley 909 de 2004: 2947 concursos. Sistema Único de Información de Personal (SUIP fase II) implementado 173 empleos registrados en SUIP de 223 entidades públicas,
Antitrámites	Simplificar, integrar y racionalizar los trámites de la administración pública.	256 trámites racionalizados, simplificados o eliminados. Ley 962/2005 y Decreto 4149 de 2004.

Fuente: Cuadro editado por el autor de la presente monografía del informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública.

Con respecto a los logros anteriormente mencionados el gobierno explica de la siguiente manera cómo se consiguió alcanzar este postulado:

- Para adelantar la reforma al Empleo Público se aprobó en el Congreso la Ley 909 de 2004 que determina la vinculación de servidores basada en el mérito y se reguló la carrera administrativa y la gerencia pública en aspectos relacionados con el desempeño. Durante el cuatrienio se abrieron 2.497 concursos para proveer cargos de libre nombramiento y remoción de entidades nacionales a través del sistema de méritos. Adicionalmente, se modernizó el Sistema Único de Información de Personal (SUIP) para contar con toda la información de los funcionarios públicos en el Estado. A junio de 2006, se logró un registro de 173.313 empleos, 77% del total de empleos de las tres ramas del poder público, entes autónomos, organismos de control y vigilancia y de la organización electoral. Esta cifra representó un logro de 81% frente a la meta de 300 entidades.⁵⁶

⁵⁴ “Yidis dijo que Teodolindo recibió 200 millones por no asistir a la votación de la reelección”, *Revista Cambio*, N° 773. (30 de abril de 2008) Noticia.

⁵⁵ Ver DNP, “Informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública”. p169. Documento electrónico.

⁵⁶ Ver DNP, “Informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública”. p170. Documento electrónico

El cuadro presentado y los argumentos expuestos por el gobierno indican que el único logro dado en materia de meritocracia fue expedir la Ley 909 de 2004, sin embargo el objetivo que se le dio a esta reforma en el empleo público no se logró, puesto que el mérito no ha tenido aplicabilidad en cargos de carrera administrativa, y como bien se sabe, solamente hasta finales de 2005 se iniciaron las convocatorias a concurso y hasta el momento estas convocatorias apenas han arrojado unos pocos resultados de selección.

También se suscitan interrogantes con respecto a la cifra presentada por el gobierno sobre la realización de 2.497 concursos para proveer cargos de libre nombramiento y remoción, pues si en algunos de los casos sus propios nominadores se encontraban en entredicho, se podría suponer que los nombramientos realizados por ellos serían igualmente cuestionables.

De todas formas lo que sí afirma el DAFP, es que en casos de especial solicitud, se han llevado a cabo procesos de selección de personal, o se ha capacitado a las instituciones para garantizar que la designación de los funcionarios del nivel directivo responda efectivamente a las competencias exigidas. Para estos efectos se han implementado procesos que incluyen la aplicación de pruebas de conocimientos, de competencias y entrevista que derivan en informes cualitativos y cuantitativos sobre cada uno de los aspirantes y por esto el DAFP advierte a la entidad que los nombramientos deben favorecer a cualquier persona, siempre y cuando garantice las mejores condiciones y, haciendo caso omiso de posibles favorecimientos que existan entre el aspirante y el nominador.⁵⁷

A pesar de lo anterior, evidentemente subsisten problemas en la carrera administrativa y especialmente en la aplicación del mérito en el servicio civil colombiano, pero como se dijo en el primer capítulo, este proceso fue aplazado desde finales de la década del noventa, por existir un vacío normativo; y las esperanzas de que ésta situación se remediara estuvieron puestas en la Ley 909 de 2004. Sin embargo su tardía y lenta ejecución ha contribuido a que prácticamente se cumplan diez años sin que se aplique adecuadamente el proceso de concurso lo que ha llevado a que en la mayoría de las entidades públicas sus plantas de personal estén conformadas por una importante cantidad de provisionalidades..

⁵⁷ Información conseguida a través de entrevista realizada al grupo de apoyo a la selección meritocrática, DAFP.

Al respecto el Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina expone:

Existen dos formas de provisión de empleos permanentes: los empleados de libre nombramiento y remoción, los empleados de carrera que se someten a un proceso de selección. Esta última modalidad se encuentra suspendida desde 1999 cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por este motivo, las entidades vincularon a su personal bajo la forma de provisionales, es decir, sin ningún mecanismo expreso y abierto de selección. Actualmente se calcula que el porcentaje de provisionales representa el 38% de los cargos de carrera (Diagnóstico DAFP, 2003). Así mismo, se han dado situaciones denominadas inscripciones extraordinarias que definieron el ingreso por mandato legal, sin que mediara concurso. De hecho, la mayor parte de los funcionarios que actualmente están inscritos en el escalafón de carrera ingresaron sin la presentación de exámenes. En suma, la modalidad del sistema se ha caracterizado por: 1) inscripciones extraordinarias o ingreso automático sin concurso; 2) prevalencia del nombramiento provisional y del encargo; 3) concursos que se efectúan para formalizar la situación de provisionales y encargados y 4) precariedad jurídica de los marcos legales⁵⁸.

Por tales afirmaciones puede decirse que la aplicación del mérito se ha pasado por alto, y que aún está por verse el propósito de la Ley 909 de 2004 con respecto a lograr la profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública a través de la aplicación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos.

Ahora bien, el Gobierno Nacional indica otros logros en lo referente a la administración pública, los cuales no se relacionan con el tema de la meritocracia pero que vale la pena analizar.

En primer lugar, el informe sobre metas y resultados de la implantación de nueva cultura de gestión de lo público, hace caso omiso a los temas del mérito, la transparencia y la reducción de los índices de corrupción. Dicho informe se refiere principalmente a la racionalización del Estado mediante la supresión de 2.024 puestos de trabajo, y al rediseño y modernización de los sistemas de información en diferentes sectores de la administración pública, muchos de los cuales se pusieron al servicio de los ciudadanos.⁵⁹

En segundo lugar, se presenta como avance importante en la materia, y aparentemente como expresión de la intención de disminuir el gasto, la no renovación de 5.902 contratos⁶⁰. Al respecto cabrían muchas dudas porque las entidades han seguido contratando a través de la figura de *prestación de servicios*, y ésta

⁵⁸ Ver Ávila, Ricardo. “Síntesis del diagnóstico caso Colombia”, p 181. Documento Electrónico.

⁵⁹ Comparar DNP, “Informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública”, p 175. Documento Electrónico.

⁶⁰ Ver DNP, “Informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública”. p169. Documento Electrónico.

se ha constituido en la figura más acostumbrada para vincular operadores la mayor parte de los proyectos públicos ahorrando recursos, puesto que la contratación de servicios traslada los pagos de prestaciones sociales o parafiscales - a las que debieran tener derecho si fueran considerados como empleados- al propio contratista que realiza iguales o parecidas funciones a las de los trabajadores de planta y de carrera..

Por último, vale la pena mencionar también dentro de lo propuesto uno de los elementos inspiradores de la renovación de la administración Pública era la participación ciudadana para incentivar y ejercer el derecho a rendir cuentas pues:

Para esta administración, la construcción del Estado Comunitario se sustenta en la vinculación permanente de la ciudadanía a los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública. Este concepto parte de reconocer que los ciudadanos, además de sus derechos civiles y políticos, como usuarios de los bienes y servicios del Estado, deben ser tratados como clientes cuya satisfacción importa.⁶¹

Entre el año 2002 y el 2006 se realizaron 129 consejos de los cuales 84 fueron regionales, 25 de seguimiento y 20 consejos sectoriales.⁶² Para el gobierno:

Con los Consejos Comunales, se dio participación a los gobiernos departamentales y locales, los organismos de representación, la sociedad civil y la ciudadanía en general, en la definición de los temas públicos de mayor interés regional. Asimismo, con ellos se realizó una permanente rendición de cuentas y un activo control social a los resultados de las principales intervenciones del gobierno en las regiones⁶³.

El manifiesto democrático decía que la participación ciudadana se asumía como el accionar principal para que los ciudadanos no fueran tan solo usuarios de los servicios públicos, sino que se formaran como protagonistas activos dentro del Estado, ejerciendo control, cumplimiento y vigilancia.⁶⁴ Sin embargo, al decir de algunos analistas, como el columnista Ramiro Bejarano Guzmán, se puede afirmar que los consejos comunales no contribuyen de manera efectiva al ejercicio participativo de una ciudadanía activa, pues el balance de estos evidencia que su impacto es “es más mediático que real”⁶⁵ y que por el contrario: “Los consejos

⁶¹ Ver DNP, “Informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública”. p178. Documento Electrónico.

⁶² Ver DNP, “Informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública”. p178. Documento Electrónico.

⁶³ Ver DNP, “Informe al Congreso, Objetivo 4: Renovación de la Administración Pública”. p178. Documento Electrónico.

⁶⁴ Comparar DNP, “Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, Hacia un Estado Comunitario”, p262. Documento Electrónico.

⁶⁵ Ver “Los colombianos confían más en Uribe que en el Gobierno”, *Diario El País*, (agosto 7 de 2008). Noticia.

comunitarios deterioran el gasto público y afectan seriamente la economía y el funcionamiento de todas las instancias del poder”⁶⁶.

El informe sí considera que los índices de participación ciudadana han aumentado, porque los mide solamente con el indicador de la cantidad de asistencia a estos consejos comunales que el Presidente realiza con tanta regularidad. Allí cabría la duda, pues es de común conocimiento, que en estos eventos no se expresa una vocación tan claramente participativa ya que las posibilidades de decidir y de opinar para la ciudadanía se limitan a presentar quejas y esperar a que el Señor Presidente les indique a sus funcionarios inmediatos que cumplan sus órdenes.

De otra parte, del informe de gestión presentado por el gobierno, se puede colegir que el servicio civil ha continuado y se mantiene en estado de interinidad, puesto que, tal como se planteaba anteriormente, lo evidente hoy en día, es que se ha mantenido la provisionalidad de los cargos y que esto ha sido posible por la no aplicación del debido proceso. El Manifiesto proponía un cambio contra el inmutable Estado burocrático y politiquero que ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y la corrupción.⁶⁷, pero, ¿qué pasó con el ideal del discurso?

La ciudadanía puede esperar que el gobierno trabaje con conductas irreprochables, pero pareciera que las cosas no mejoran, y no resulta difícil pensar que en un país donde muy pocas personas expresan su capacidad crítica y su posibilidad de discernimiento político, un gran porcentaje de la población se sienta bien servido cuando lee un informe de gestión tan aparentemente positivo en el que ninguno de sus apartados menciona lo que faltó o lo que no se logró en metas, y mucho menos las razones de esto.

Esto resulta lógico, pues la gente no está tan acostumbrada a que su burocracia no funcione, que paradójicamente, asume como normal todo lo que le pasa, y ya no expresa mayores inquietudes al respecto.

⁶⁶ Ver “Los colombianos confían más en Uribe que en el Gobierno”, *Diario El País*, (agosto 7 de 2008). Noticia.

⁶⁷ Comparar Uribe, “100 puntos Manifiesto Democrático”, 2002. p.1.Documento Electrónico.

3.2 TRABAJAR, TRABAJAR Y TRABAJAR... Y ¿DONDE ESTA EL TRABAJO?

3.2.1 Desempeño Institucional. Según el Gobierno, uno de los mayores logros en términos del fortalecimiento institucional fue la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil y especialmente la definición clara y concreta de sus funciones de vigilancia y administración de las carreras de los funcionarios públicos⁶⁸.

Entre los logros más destacados en razón al mérito la comisión Nacional del Servicio civil CNSC se mencionan las siguientes ejecutorias:

Se diseñó la convocatoria No. 001 de 2005 para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos del orden nacional y territorial regidas por la Ley 909 de 2004, donde se determinó que el proceso se realizará en dos fases: i) prueba básica general de preselección y ii) pruebas específicas, lista de elegibles y período de prueba, organizada en cuatro grupos de entidades: i) orden nacional, ii) sector defensa, iii) municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera, y iv) municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; y a su vez agrupadas por nivel jerárquico de empleos y rangos de requisitos dentro de cada nivel⁶⁹.

Como se observa, la Comisión en este período de gestión solamente realizó la convocatoria a concurso, y como entre sus deberes estaba velar por la aplicación correcta de los procedimientos, se esperaba que del 2007 en adelante se cumplieran con celeridad las demás etapas del proceso de selección o concurso que la Ley 909 de 2004 indicadas en su artículo 31:

Artículo 31. Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende:

1. Convocatoria. La convocatoria, que deberá ser suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Jefe de la entidad u organismo, es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes. 2. Reclutamiento. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso.

3. Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de un empleo o cuadro funcional de empleos. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, los cuales deben responder a criterios de objetividad e imparcialidad. Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado, solo serán de conocimiento de las personas que indique la Comisión Nacional del Servicio Civil en desarrollo de los procesos de reclamación.

⁶⁸ Comparar Puentes, *“La Carrera Administrativa: ¿Anbelo o Realidad?”*, p.101

⁶⁹ Ver CNSC, “Informe Ejecutivo de Gestión CNSC, presentado al Congreso de la República”. (Julio de 2006). Documento Electrónico.

4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso.

En los concursos que se realicen para el Ministerio de Defensa Nacional, en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, con excepción de sus entidades descentralizadas, antes de la conformación de las listas de elegibles se efectuará a cada concursante un estudio de seguridad de carácter reservado, el cual, de resultar desfavorable, será causal para no incluirlo en la respectiva lista de elegibles. Cuando se trate de utilizar listas de elegibles de otras entidades, al nombramiento deberá preceder el estudio de seguridad. En el evento de ser este desfavorable no podrá efectuarse el nombramiento.

5. Período de prueba. La persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba, por el término de seis (6) meses, al final de los cuales le será evaluado el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el reglamento.

Aprobado dicho período al obtener evaluación satisfactoria el empleado adquiere los derechos de la carrera, los que deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente.

El empleado inscrito en el Registro Público de Carrera Administrativa que supere un concurso será nombrado en período de prueba, al final del cual se le actualizará su inscripción en el Registro Público, si obtiene calificación satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral. En caso contrario, regresará al empleo que venía desempeñando antes del concurso y conserva su inscripción en la carrera administrativa. Mientras se produce la calificación del período de prueba, el cargo del cual era titular el empleado ascendido podrá ser provisto por encargo o mediante nombramiento provisional.

Parágrafo. En el reglamento se establecerán los parámetros generales para la determinación y aplicación de los instrumentos de selección a utilizarse en los concursos⁷⁰.

Como se puede observar, durante el periodo de tiempo analizado, no solamente no se cumplieron las etapas necesarias del proceso, sino que por el contrario, las personas inscritas al concurso general, se vieron sometidas a una permanente incertidumbre que finalmente terminó generando un alto grado de frustración y desconfianza. Al respecto, en diciembre del 2007, la revista *Semana*, publica un artículo escrito por un aspirante a ocupar un cargo en el Estado, que lo expresa literalmente:

La verdad es que gran parte de nuestra burocracia está muy mal ocupada. Funcionarios comodones, perezosos e incompetentes pululan en la administración. Todos ellos, por supuesto, han llegado allí por recomendaciones de politiqueros y compromisos de miembros del ejecutivo que los incluyen en la nómina cueste lo que cueste.

Que 620.000 colombianos hayan creído desde hace dos años en la convocatoria para ocupar cargos públicos y que ahora se les diga que por cuenta de un proyecto que hace curso en el Congreso perdieron su tiempo y sus ilusiones, es una canallada muy propia de nuestros aborrecibles políticos.

Pero no sólo eso perdieron. Todas estas personas que a comienzos de 2006 aspiraban a uno de los 100 mil cargos públicos ofrecidos entonces, pagaron 9.294 millones de pesos. Muy seguramente el Estado les hará conejo, pero a la luz de los hechos, cada uno de esos

⁷⁰ Ver Congreso de la República. “Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial. Bogotá, (23 de septiembre de 2004). Documento Electrónico.

aspirantes tendrían derecho a pedir su platica de vuelta, pues fueron víctimas de una vil estafa.⁷¹

Otra de las ejecutorias realizadas por la comisión Nacional de Servicio civil que resultan un tanto cuestionables, fue la de autorizar la provisión de empleos provisionales sin tener en cuenta el sistema de méritos y en franca contravía con el deber ser: es decir con la vinculación a través del concurso:

De Conformidad con las normas de carrera administrativa, para la provisión de empleos por vacancia definitiva, procede preferencialmente la figura del encargo en el empleado que se encuentre desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, previa autorización de la Comisión en los términos de la Circular No. 002 de 2005. Para las vacancias temporales la figura del encargo deberá agotarse para finalmente hacer un nombramiento en provisionalidad.

Por lo anterior, durante la vigencia 2005, la CNSC recibió 1663 solicitudes de autorización para la provisión de 6702 empleos de acuerdo con la siguiente información⁷²:

Este tipo de acciones de alguna manera ha contribuido a promover la inercia y la inamovilidad de los funcionarios públicos. Así por ejemplo en 2007 “La senadora Dilian Francisca Toro logró aprobar un proyecto de ley que les permitirá a más de 120.000 empleados públicos que están en provisionalidad quedarse en sus cargos sin tener que inscribirse en la carrera administrativa”⁷³. Esta iniciativa fue declarada inexecutable pero hoy en día la propuesta sigue siendo impulsada por el polo democrático.

Otra entidad comprometida con el tema, el Departamento Administrativo de la Función pública, ha tenido un desempeño acertado y ceñido a la ley, pues ha colaborado para la fijación de las políticas concernientes a la organización administrativa y ha gestionado los sistemas de información en materia de empleo público. Así lo informa el DAFP en su informe de rendición de cuentas:

Se prestó apoyo en la definición de requerimientos de información de empleo público para el diseño del Sistema de Gestión de Empleo Público SIGEP. A través de la información que reportaron 195 entidades al Sistema Único de Información de Personal-SUIP, se elaboró el informe anual de participación femenina en el desempeño de cargos directivos ordenados por la Ley 581 de 2000. Los resultados fueron los siguientes: 911 mujeres que corresponden al 35% del total de Cargos Provistos, de los cuales corresponde a la Rama Ejecutiva 722 cargos ocupados por mujeres, Legislativa: 10, Judicial 30, Órganos de control, 95 y Registraduría Nacional, 54. En el nivel territorial en las 55 entidades del Distrito Capital se concentran 377 mujeres que corresponden al 46% del total de cargos

⁷¹ Acevedo, José Manuel. “¿Concursos para qué?” *Revista Semana*. Vol. 1340, (15 de diciembre de 2007)

⁷² Ver CNSC, “Informe Ejecutivo de Gestión CNSC, presentado al Congreso de la República”. (Julio de 2006). Documento Electrónico.

⁷³ Comparar “No estoy acabando con la meritocracia”. *Diario El Tiempo*, (13 de diciembre de 2007) Editorial.

provistos. En cuanto a las 32 Gobernaciones se reportan 272 mujeres (36%) y en las Alcaldías Capital de Departamento, 268 mujeres que representan el 39%. Se elaboró el informe de caracterización del empleo público en Colombia con corte a 30 de junio de 2007. Dicho informe se fundamenta en la necesidad de continuar con el proceso de información a las entidades de la Administración Pública Colombiana y a la ciudadanía en general, sobre aspectos o variables que describen la conformación y características del servicio público⁷⁴.

De la misma manera se firmó el Convenio Interadministrativo DAFP-ESAP No 015, firmado el 8 de junio de 2007, con el cual se adelantarán los procesos de capacitación para los funcionarios públicos.

3.2.3 De ejecutorias poco, pero de irregularidades mucho. Para poder analizar de lo que ha ocurrido al interior de las entidades del Estado con respecto a la carrera administrativa es necesario mirar las consecuencias de haber realizado pocas o nulas ejecutorias en este sentido.

Para tal fin, se utilizó la información que proporcionada por la Corporación Transparencia por Colombia, ya que esta entidad viene realizando un seguimiento a las entidades públicas desde el año 2002. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad y sobre a la introducción de medidas de control para que las entidades logren saber si la gestión que desempeñan las lleva a ser más propensas a incurrir en riesgos de corrupción.

Al tratarse de una entidad independiente del Estado se pueden obtener datos ajenos a cualquier tipo de manipulación, incoherencia o enredo. Partiendo de este postulado resulta elemental conocer los parámetros en los que se basa para determinar si se está bajo patrones que ligan a la entidad con prácticas corruptas. De ahí que, para la Corporación:

La base de la evaluación del Índice de Transparencia se fundamenta en la hipótesis que señala: Los riesgos de corrupción disminuyen si la gestión es transparente y se acoge a las normas y a los estándares establecidos. A partir de esta lectura y como punto de partida de la evaluación los escenarios de riesgos son señalados:

1. Monopolio de la información y de las decisiones que afectan la colectividad.
2. Un alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos.
3. Un bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales.
4. Inexistencia o debilidad de contrapesos y controles al poder; sean los controles institucionales – internos y externos – y el control ciudadano.
5. Una nula o baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos.
6. En estos escenarios de riesgo los asuntos públicos dejan de serlo para convertirse en privados, y esto gracias a la existencia de procesos de gestión y de gobierno que están cubiertos por el “manto del secreto”.⁷⁵

⁷⁴ Ver DAFP, “Informe Final Rendición de cuentas”, (2007) p9. Documento Electrónico.

⁷⁵ Ver Corporación Transparencia por Colombia, “Índice de Transparencia Departamental, Documento metodológico, (resultados 2005-2006)”, (2007) p5. Documento Electrónico.

Por esta razón, en la evaluación del Índice la principal apuesta la constituye la búsqueda de mayores niveles de transparencia en la acción de los actores públicos estatales, es decir que los actos de los gobiernos sean visibles, se rijan por normas y procedimientos claramente establecidos y conocidos por todos, y finalmente, puedan ser sometidos al escrutinio público. La fórmula es sencilla: a mayor transparencia en los procesos de gestión de las entidades públicas, menores serán los riesgos de corrupción y por ende será menor la ocurrencia de los hechos de corrupción.⁷⁶

La obtención de información para llevar a cabo el proceso de evaluación de las Entidades Públicas se hace enviando un formulario a cada entidad para que esta lo diligencie, así mismo las entidades otorgan información complementaria y luego el equipo de investigación de la entidad realiza el acopio de la información siguiendo los datos proporcionados por cada entidad en la página Web y en sus planes de desarrollo⁷⁷. Así mismo, se solicita información a entidades específicas como: el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional, la Contraloría General de la Nación, la Auditoría General de la República y las Contralorías Departamentales.⁷⁸

Con respecto al indicador de riesgos en el empleo público la Corporación toma en cuenta:

La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos; La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público; La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión; La Capacitación para aumentar los niveles de eficacia⁷⁹

Ahora bien, si se cuenta con funcionarios públicos idóneos acordes con los propósitos de la entidad, es posible que prevalezca la transparencia en la administración de las mismas y se reduzcan conductas propensas a ser participes de ilícitos.⁸⁰ Para evaluar cómo se encuentra la entidad en ese sentido se toma en cuenta:

⁷⁶ Ver Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de Transparencia Departamental, Documento metodológico, (resultados 2005-2006)”, pp 5-6. Documento Electrónico.

⁷⁷ Comparar Corporación Transparencia por Colombia, “Índice de Transparencia Departamental, Documento metodológico, (resultados 2005-2006)”, p52. Documento Electrónico.

⁷⁸ Comparar Corporación Transparencia por Colombia, “Índice de Transparencia Departamental, Documento metodológico, (resultados 2005-2006)” p52. 2007.

⁷⁹ Ver Corporación Transparencia por Colombia, “Índice de Transparencia Departamental, Documento metodológico, (resultados 2005-2006)” p52. 2007

⁸⁰ Comparar Índice de Transparencia Departamental, Documento metodológico, (resultados 2005-2006) Corporación Transparencia por Colombia p52. 2007.

-Personal contratado a través de contratos de servicios personales. Evalúa la recurrencia de la contratación de personal a través de contratos de prestación de servicios personales.

-Participación de los empleos de apoyo en relación a los empleos de carácter misional. Porcentaje de los empleos que están destinados a cumplir con funciones de apoyo o asistencia al personal de carácter misional.

-Contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo asociado. Evalúa la recurrencia de la contratación de personal a través de cooperativas y empresas de trabajo asociado.

-Composición de los cargos de libre nombramiento y remoción. Evalúa el cumplimiento de los parámetros normativo que señalan la naturaleza de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, donde se excluyen los funcionarios puramente administrativos, ejecutivos y subalternos que no ejercen una función de dirección.

-Brecha de Asignación Salarial Interna. Evalúa la distancia en la asignación salarial entre los diferentes niveles de la planta

-Brecha de Asignación Salarial entre entidades similares: Evalúa la distancia en la asignación salarial en comparación con otras entidades públicas de características similares.⁸¹

Con el fin de comprobar todo lo expuesto en los capítulos y numerales anteriores se mostraran algunos de los resultados que logró efectuar Transparencia por Colombia, de esta manera se lograra establecer una evidencia más concisa sobre el desempeño institucional:

Cuadro 3. El Ministerio de la Protección social⁸²

2. RIESGOS EN EMPLEO PÚBLICO		37,5
	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Calificación</i>
Personal de apoyo sobre el total de la planta	35,1	75
Contratos de servicios personales sobre el total funcionarios de Planta	999	999
Brecha salarial		0

3. MERITOCRACIA Y EVALUACIÓN		100,00
Aplicación de criterios de mérito en procesos de selección de p	998,00	
Evaluación de desempeño de los funcionarios	100,00	
Funcionalidad de la evaluación	100,00	

Nota: 998 = No Aplica / 999 = No Disponible

⁸¹ Ver Corporación Transparencia por Colombia “Índice de Transparencia Departamental, Documento metodológico, (resultados 2005-2006)” p52.

⁸² Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)” Consulta electrónica.

Fuente: cuadro elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)”

Los índices muestran que la entidad debe hacer un mayor esfuerzo en implementar procesos de meritocracia en la selección de sus funcionarios ya que los resultados que arrojó la evaluación hecha por Transparencia por Colombia, señalan que a nivel Nacional las entidades ligadas al tema de la salud son de las más propensas a detentar altos niveles de corrupción, principalmente por privar al mérito como mecanismo de selección. Hasta el año de 2008 se realizó la primera convocatoria para el proceso de meritocracia, lo que indica que el proceso ha permanecido paralizado desde la expedición de la Ley 909 de 2004.

Cuadro 4. Ministerio de Relaciones Exteriores⁸³

2. RIESGOS EN EMPLEO PÚBLICO		58,33
	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Calificación</i>
Personal de apoyo sobre el total de la planta	32,2	75
Número de contratistas por servicios personales sobre el total funcionarios de Planta	5,4	100
Brecha salarial		0,00

3. MERITOCRACIA Y EVALUACIÓN		100,00
Aplicación de criterios de mérito en procesos de selección de	100,00	
Evaluación de desempeño de los funcionarios	100,00	
Funcionalidad de la evaluación	100,00	

Nota: 998 = No Aplica / 999 = No Disponible

Fuente: cuadro elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)”

Este ministerio ha sido de los más afectados con respecto a los cargos de libre nombramiento y remoción pruebas de esto son por ejemplo la renuncia con tan solo tres meses de vinculación, de Juan José Chaux a la embajada en República

⁸³ Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)” Consulta electrónica.

Dominicana, por comprobársele nexos con los paramilitares.⁸⁴ Casos similares ocurrieron en Italia con el cónsul colombiano Jorge Noguera y en México con el embajador Luis Camilo Osorio, quienes también fueron acusados de mantener el mismo vínculo.

Tantas irregularidades revelan que la gestión realizada por la Academia San Carlos al regular el ingreso de los funcionarios que pertenecen a la carrera Diplomática y Consular ha sido precaria. Puesto que, el Decreto - Ley 274 del 22 de febrero de 2000 es claro al determinar que esta carrera especial, debe garantizar que los funcionarios elegidos para representar a Colombia en el exterior detenten el mérito de haber conseguido dicho cargo.

Al parecer, las irregularidades anteriormente mencionadas hicieron caso omiso a los principios rectores de la Función Pública en el servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular, que son: “Moralidad, Eficiencia y Eficacia, Economía y Celeridad, Imparcialidad, Publicidad, Transparencia, Especialidad, Unidad e Integralidad, Confidencialidad”⁸⁵.

⁸⁴ Comparar “Collar de Perlas”. *Revista Cambio*. N°800, 2 de noviembre de 2008. Noticia.

⁸⁵ Ver Decreto - Ley 274 del 22 de febrero de 2000, “Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”.

Cuadro 5. Superintendencia de Economía Solidaria⁸⁶

2. RIESGOS EN EMPLEO PÚBLICO		95,67
	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Calificación</i>
Personal de apoyo sobre el total de la planta	15,7	100
Contratos de servicios personales sobre el total funcionarios de Planta	20,5	90
Brecha salarial		97,24985316

3. MERITOCRACIA Y EVALUACIÓN		0,00
Aplicación de criterios de mérito en procesos de selección de p	0,00	
Evaluación de desempeño de los funcionarios	0,00	
Funcionalidad de la evaluación	0,00	

Nota: 998 = No Aplica / 999 = No Disponible

Fuente: cuadro elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)”

A esta entidad que le corresponde ejercer la vigilancia, la inspección y el control de las entidades del sector solidario, no logró arrojar ningún resultado a favor a los procesos meritocráticos, se puede suponer que esta situación se da básicamente porque desde su creación en 1999, la carrera administrativa ha estado en período de interinidad.

⁸⁶ Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)” Consulta electrónica.

Cuadro 6. Departamento Administrativo de Seguridad⁸⁷

2. RIESGOS EN EMPLEO PÚBLICO

15,00

	Porcentaje (%)	Calificación
Personal de apoyo sobre el total de la planta	69	15
Número de contratistas por servicios personales sobre el total funcionarios de Planta	999	999
Brecha salarial		999,00

3. MERITOCRACIA Y EVALUACIÓN

33,33

Aplicación de criterios de mérito en procesos de selección de	0,00
Evaluación de desempeño de los funcionarios	100,00
Funcionalidad de la evaluación	0,00

Nota: 998 = No Aplica / 999 = No Disponible

Fuente: cuadro elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)”

Este departamento también estuvo influenciado por las precariedades del acontecer nacional, “al respecto La Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos contra el ex director del DAS Jorge Noguera Cotes, por supuesto favorecimiento a través de contratos al Bloque Norte de las AUC que era comandado por el ex jefe paramilitar extraditado, Rodrigo Tovar Pupo, ‘Jorge 40’”.⁸⁸

Como muestran los resultados de evaluación, el Departamento Administrativo de Seguridad, requiere con urgencia iniciar procesos de selección meritocrática, más aún, por la sensibilidad que detenta en su gestión ya que además de ser un informante es un generador de políticas para regular la seguridad. Por tanto, debe ser uno de los departamentos pioneros en buena gestión. De no ser así, ¿Cómo se va a tener credibilidad en los informes de inteligencia?

⁸⁷ Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)” Consulta electrónica.

⁸⁸ Ver “Noguera favoreció a las AUC: Procuraduría”, *Diario El País*, (Martes 18 de noviembre de 2008). Noticia.

Cuadro 7. Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar⁸⁹

2. RIESGOS EN EMPLEO PÚBLICO 33,33

	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Calificación</i>
Personal de apoyo sobre el total de la planta	25	100
Número de contratistas por servicios personales sobre el total funcionarios de Planta	255,6	0
Brecha salarial		0,00

3. MERITOCRACIA Y EVALUACIÓN 33,33

Aplicación de criterios de mérito en procesos de selección de p	0,00
Evaluación de desempeño de los funcionarios	100,00
Funcionalidad de la evaluación	0,00

Nota: 998 = No Aplica / 999 = No Disponible

Fuente: cuadro elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)”

Al igual que las demás entidades mencionadas la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, no arroja datos en proceso de selección meritocrática, dejando en cuestión la idoneidad de los funcionarios que le sirven.

Estos datos hacen referencia de la gestión realizada por entidades de nivel Nacional, sin embargo también resulta pertinente destacar que a nivel departamental y municipal, los procesos de selección basados en el mérito son aun más bajos. Por ejemplo Transparencia por Colombia indicó que: “ninguna gobernación llevó a cabo procesos de selección con criterios de mérito para funcionarios de libre nombramiento y remoción, y sólo ocho contralorías correspondientes a: Antioquia, Córdoba, Santander, Atlántico, Boyacá, Meta, Valle y Guainía y un instituto descentralizado, la Beneficencia de Antioquia, lo hicieron”⁹⁰.

De la misma manera el estudio demostró que de manera general la mayoría de las entidades departamentales realizan las respectivas evaluaciones a los

⁸⁹ Ver Corporación Transparencia por Colombia. “Fichas Técnicas Entidades Nacionales (resultados 2005-2006)” Consulta electrónica.

⁹⁰ Ver Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de Transparencia Departamental, (resultados 2005-2006)” Consulta electrónica.

funcionarios de carrera, excluyendo de este proceso a los de libre nombramiento y remoción no están siendo evaluados, tan sólo Valle y Casanare manifestaron haber evaluado también a estos funcionarios.⁹¹

Ahora bien, el problema recae en que los funcionarios de libre nombramiento y remoción no fueron elegidos por medio de procesos de meritocracia y además⁹² estos funcionarios

Ocupan cargos en todos los niveles de la estructura de las entidades más de la mitad de las dependencias departamentales que reportaron información fueron calificadas con cero: 69 de 138 en 2005 y 74 de 140 en el 2006. Esto significa que los cargos de libre nombramiento y remoción corresponden a funcionarios de todos los niveles y de todos los despachos, y no del nivel directivo y asesor como lo reglamenta la reciente ley de carrera administrativa.⁹³

Por su parte los municipios colombianos continúan siendo las entidades públicas con mayores debilidades institucionales y por tanto con dificultades para alcanzar niveles importantes de transparencia.⁹⁴

Según la Corporación encargada:

Aproximadamente el 50% de los municipios evaluados se exceden en el número de contratistas respecto del número de funcionarios de planta (los contratistas corresponden a más del 40% del total de la planta), lo que significa que hay menos funcionarios sujetos a responsabilidad disciplinaria, aumentando el riesgo de corrupción. Adicionalmente puede intuirse que, o bien las plantas de personal son insuficientes para cumplir con las funciones de la Alcaldía, o bien no han logrado superar la práctica de mantener nóminas paralelas para cumplir favores políticos y clientelistas.⁹⁵

De esta manera, la Corporación Transparencia por Colombia da su informe sobre la forma como se encuentra la Función Pública en el país, brindando argumentos de soporte para la realización de esta monografía, dado que se evidenció que la gestión en relación al mérito ha sido deficiente y casi nula se puede deducir que este estudio contribuye a indicar la incoherencia que existe entre la reforma a la

⁹¹ Comparar Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de Transparencia Departamental, (resultados 2005-2006)” 2007, p 16. Consulta electrónica.

⁹² Comparar Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de Transparencia Departamental, (resultados 2005-2006)” 2007, p 16. Consulta electrónica.

⁹³ Ver Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de Transparencia Departamental, (resultados 2005-2006)” 2007, p 16. Consulta electrónica.

⁹⁴ Comparar Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de Transparencia Municipal, (resultados 2005-2006)” 2007, p 25. Consulta electrónica.

⁹⁵ Ver Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de Transparencia Municipal, (resultados 2005-2006)” 2007, p 25. Consulta electrónica.

administración pública plateada por el gobierno de Álvaro Uribe y los logros obtenidos en la práctica.

4. CONCLUSIONES

La Carrera administrativa en Colombia se caracteriza por contar con normas que aluden a su regulación, sin embargo la realidad demuestra que la aplicación de las mismas ha sido limitada principalmente por la costumbre de ejercer conductas patrimonialistas en el manejo de los cargos públicos.⁹⁶

La ley 909 de 2004, se ha caracterizado por la falta de celeridad en lo concerniente a la aplicación del mérito y a la aplicación de concursos en cargos de carrera. Esta situación se debe principalmente a que la crisis general que ha mantenido la carrera administrativa, donde por un lado apela a la necesidad de modernizarse expidiendo reglamentaciones, pero por otro, se enfrenta a las manipulaciones de la conveniencia política donde la ley queda sometida al aplazamiento, la reducción, la ironía.⁹⁷

La falta de concursos de carrera y la continuidad de cargos en condición de provisionalidad, demuestran que aún no se logra revertir el contexto inestable en que se encontraba el servicio civil en 1999, cuando existía un vacío normativo que permitió la inscripción extraordinaria de funcionarios públicos sin que se aplicara concurso.⁹⁸

Las consecuencias que se deducen de rezagar el cumplimiento de la Ley radican en recrudecer el descrédito de los ciudadanos hacia la gestión del Estado, con lo cual se intensifica la ilegitimidad institucional, y se desmotiva a candidatos ejemplares a ser participes en el proceso de selección. Y se posterga la consecución de un estado eficaz y responsable.

A pesar de tal letargo, la Ley 909 de 2004, concede como punto a favor funciones específicas a la Comisión Nacional del Servicio Civil como son la vigilancia y la administración de las carreras de los servidores públicos, solo falta que dichos atributos se gestionen en los próximos concursos.

⁹⁶ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”, p. 20. Documento Electrónico.

⁹⁷ Comparar Jiménez, “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”, p. 20. Documento Electrónico.

⁹⁸ Comparar Ávila, Ricardo. “Síntesis del diagnóstico caso Colombia”, p 181. Documento Electrónico.

También es pertinente resaltar que el Programa para la Renovación de la Administración Pública (PRAP), contribuyó de manera efectiva a la concreción de los sistemas de información generando modernidad y fortalecimiento institucional.

Así mismo, puede pensarse que la crisis que se vive a nivel político en lo concerniente a la injerencia de los paramilitares en la política, pudo haber prorrogado la falta de equidad y aplicación del mérito en el Servicio Civil.

De igual manera, la falta de concursos de mérito revela la incoherencia que existe entre lo propuesto en el discurso y lo realmente ejecutado. Durante el primer quinquenio de gestión, como se analizó, los procesos de selección basados en el mérito carecieron de aplicación y la falta de gestión se prolongó hasta las primeras convocatorias dadas en 2008, dado este rezago y las fatales consecuencias que genera, se espera que el Congreso no apruebe la reforma constitucional que ordena suspender los concursos de méritos actuales e incorporar automáticamente en la carrera administrativa a los funcionarios públicos que se encuentran en provisionalidad desde el año 2004. Puesto que de hacerlo la carrera administrativa sería de nunca empezar.

Impulsar el mérito como mecanismo de selección es vital para no defraudar a quienes desean ingresar y están capacitados para hacerlo y a la ciudadanía entera para que logren legitimar la gestión estatal.

Por último, queda por indicar que es necesario que las entidades de todos los niveles inicien gestiones en pro de la gestión del recurso humano puesto que de su excelencia depende el cumplimiento adecuado de sus funciones y la emancipación de una administración pública ligada a principios.