

Boletín
POLÍTICA
PÚBLICA
HOY

Número 7



Libertad y Orden

República de Colombia



SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

El invitado del mes

Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático

*Pedro Pablo Sanabria*¹
psanabria@icesi.edu.co

Introducción

Este artículo pretende analizar el proceso de implementación de la carrera administrativa en Colombia a lo largo de los últimos ochenta años y los factores que han explicado su lento avance. Un atribulado proceso que ha despertado un intenso juego de intereses capaz de bloquear la adopción de mecanismos modernos de selección, reclutamiento y retención de la fuerza laboral pública. La carrera administrativa es un mecanismo estatal orientado a facilitar la configuración de una nómina estatal técnica y profesional. Sus orígenes datan del Estado weberiano, y aunque su aplicación se ha ido transformando con la ascensión del Estado gerencial, se mantiene la necesidad del mérito, igualdad, transparencia, estabilidad, promoción y ascenso, como mecanismos fundamentales para la selección de quienes trabajan por el bien público.

¿Por qué se requiere un servicio civil profesional y meritocrático?

En 1999, James Rauch y Peter Evans, del Departamento de Economía de la Universidad de California (San Diego), analizaron la estructura y el desempeño de las burocracias de 35 países en desarrollo (incluida Colombia). Identificaron como rasgos clave para un mejor desempeño de las burocracias públicas: salarios competitivos, ascensos internos y estabilidad de carrera, y selección y reclutamiento meritocrático. Sin embargo, concluyen que este último es la clave para mejorar el desempeño de la burocracia y por ende la calidad de las políticas públicas. De acuerdo con los autores, el reemplazo del patronazgo político y el clientelismo por un sistema profesional de selección del servicio civil (basado en competencias y exámenes de ingreso) es una condición necesaria (aunque no suficiente) para que un país pueda insertarse en una senda de desarrollo.

Y la evidencia empírica es coherente con dicha conclusión. Mucho se ha hablado del milagro de los tigres asiáticos, y muchos países, incluso luego de las crisis recientes, han tratado de emular las políticas que

naciones como Corea del Sur, Singapur, Taiwán, entre otras, aplicaron para mejorar sus niveles de bienestar y de progreso social (apertura comercial, desarrollo tecnológico, atracción de inversión). No obstante, es menos conocido un aspecto fundamental que ha facilitado el proceso de desarrollo de dichos países: la calidad y solidez de sus burocracias.

Varios estudios han demostrado que las burocracias tienen un alto impacto sobre el desarrollo. Un análisis del Banco Mundial (1993) muestra el rol que burocracias técnicas, competitivas y meritocráticas jugaron en el proceso de desarrollo de esos países en Asia Oriental. En el extremo opuesto, otros autores han mostrado cómo las débiles burocracias africanas, caracterizadas por altos niveles de clientelismo, patrimonialismo y nepotismo, están relacionadas con los bajos niveles de desarrollo de la región (Hyden, Court y Mease: 2003).

En otro estudio, realizado por el BID, Echebarria (2006) compara las burocracias latinoamericanas con las asiáticas en términos de solidez estructural y efectividad. Y encuentra en los tigres asiáticos (Gráfico 1) burocracias mejor estructuradas, competitivas y sin patronazgo político, clientelismo ni patrimonialismo estatal. Dicha combinación ha propiciado una mejor calidad (governabilidad y efectividad) de las políticas públicas en dichos países que se refleja en sus mayores niveles de desarrollo.

El gráfico 1 refleja que si bien el Estado colombiano ha podido establecer una estructura burocrática relativamente estable, su capacidad y efectividad es ostensiblemente más baja que las de países que han mostrado históricamente mayores niveles de desarrollo económico y social. Es necesario entonces llamar la atención sobre las implicaciones que en términos de desarrollo ha generado la politizada y, en consecuencia, excesivamente lenta configuración de un servicio civil profesional a lo largo del último siglo en Colombia.

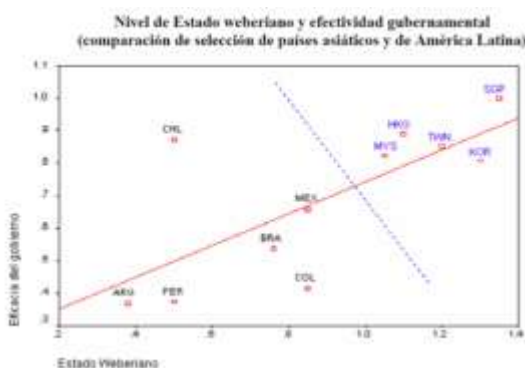
¿Cómo ha sido el proceso en Colombia?

Diversos análisis domésticos (Echeverri, 2003; Puentes, 2004; Jiménez, 2005, Vélez, 2005; Moreno, 2006, Hernández, 2006; sólo por mencionar los más recientes) son reiterativos acerca de los sistemáticos fallidos intentos por la modernización de la carrera administrativa y sus costosos efectos en la operación del Estado y la pobre imagen que el ciudadano tiene de

¹ PhD (c) en Administración Pública y Políticas Públicas - American University-Washington DC, MSc Políticas Públicas-London School of Economics. El autor agradece los comentarios de Robert Durant PhD, Jefe del Departamento de Administración y Políticas Públicas de American University

lo público en Colombia.

Gráfico 1



Fuente: Echebarria (2006).

No obstante, estudios internacionales reconocen que, a pesar del exacerbado clientelismo y patrimonialismo estatal existentes en Colombia (identificados por los estudios domésticos como los principales obstáculos para una masiva profesionalización y adopción del mérito), su burocracia reúne ciertos aspectos estructurales, que si bien no se reflejan necesariamente en mayor efectividad en las políticas públicas, comparada con países similares, merece ser destacada porque han creado un sistema estable y garantista.

A pesar de ello, internamente los funcionarios públicos colombianos carecen de un adecuado reconocimiento social. Autores han identificado que en nuestro país, como consecuencia de la enorme intromisión de la política (González en ESAP 2004: 8) en la administración pública, el ciudadano confunde y juzga por igual a políticos y funcionarios públicos. Bien mencionaba François Serres, un autor francés que estudió a fondo la conformación de las élites técnicas de la burocracia colombiana, cómo es sorprendente que, a diferencia de otros países, en Colombia la mala imagen alrededor de los políticos ha permeado la valoración que los ciudadanos tienen de su servicio civil.

Este fenómeno también ha sido ilustrado internacionalmente. Carlson y Payne (2003), en un análisis sobre 26 países, muestran cómo la burocracia

colombiana, a pesar de ser relativamente pequeña como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA), altamente descentralizada, y con un nivel relativamente alto de mérito, era en 2001 una de las dos con menor nivel de confianza por parte de la población en América Latina después de Guatemala. González (ESAP 2004: 15) muestra cómo en nuestro país, en el furor de las modas antigubernamentales, se llegó a endilgar de forma injusta a los funcionarios públicos de las perversiones del “sistema político-clientelista” que de hecho bloqueaba los esfuerzos de reforma y la implementación de un carrera meritocrática. Esto es coherente con Milward y Rainey (1983:163): las burocracias son más eficientes y efectivas de lo que generalmente la opinión pública les reconoce.

No en vano, en Colombia, cuando se habla de tramitomanía (*red tape* en inglés) o de prácticas clientelistas o patrimonialistas, se usa indistintamente la palabra “burocracia”, desconociendo su significado. Burocracia es una estructura de organización, que si bien ha mostrado múltiples disfunciones en todo el mundo (desplazamiento de objetivos, inflexibilidad, aislamiento de la sociedad), se ha reconocido que, con dosis de flexibilidad y gerencia, su sistema de reglas y jerarquía facilita el alcance de objetivos colectivos, en el ámbito público y privado.

Breve historia institucional

El proceso de reforma a la carrera administrativa en Colombia ha sido sintomático de nuestra obsesión por comisiones internacionales y posteriores leyes, tan pomposas como inefectivas. Entre 1952 y 1990 hubo siete misiones extranjeras para analizar la administración pública: Francia (1958, 1988, 1990), Inglaterra (1988), Estados Unidos (Jacobs&Co-1968), Banco Mundial (Currie-1952) y Naciones Unidas (1990). Casi una cada seis años. En términos de leyes, en el período entre la primera reforma de 1938 y el último decreto reglamentario en 2005, se emitieron cerca de 20 normas entre leyes, decretos-ley y decretos. Casi una cada tres años. Buena parte de esas reglamentaciones se basó en diagnósticos extranjeros muy parecidos que sistemáticamente plantearon medidas similares. Su principal denominador común, eso sí, fue su usualmente limitado impacto en la carrera administrativa.

Algunos mencionan al general Rafael Uribe Uribe como uno de los primeros promotores de la adopción de un sistema de carrera en Colombia en 1902 (Puentes 2004: 63), mientras otros van un poco más

atrás (Vélez 2005) y mencionan cómo en 1848 Ezequiel Rojas, doctrinario del Partido Liberal, advirtió la importancia de organizar la provisión de empleos públicos en oposición a la influencia política.

Sin embargo, no fue sino hasta 1938 que el joven abogado Carlos Lleras Restrepo lideró una iniciativa modernizadora que concluyó con la expedición de la Ley 165, que sentó las bases de la carrera administrativa. Hasta ese momento, el patronazgo político (*spoils system*), o la provisión de empleos públicos con base en la filiación política, era el único mecanismo de selección de los funcionarios públicos. Dicha norma, sin embargo, no tuvo aplicación en los años siguientes. En medio de la agitación política se mantuvo el patronazgo y la discrecionalidad política en los nombramientos, lo cual se convirtió, incluso, en motivo del conflicto interpartidista. La nómina estatal era un preciado botín, que explicó en buena medida los sangrientos años de la violencia posteriores a la expedición de dicha norma.

En 1958, como efecto de lo que se puede definir en institucionalismo histórico como un umbral colectivo, se convocó un plebiscito para cesar la violencia partidista. A partir de sus definiciones, se planteó una reforma administrativa basada en las recomendaciones de la Misión Currie. Esta misión identificó, por ejemplo, que menos del 10% de los cargos de la administración pública habían sido otorgados hasta ese momento con base en el mérito. La ley resultante, nuevamente con el liderazgo de Lleras Restrepo, buscó darle fuerza a la letra muerta del intento normativo de 1938. No obstante, las modificaciones referentes a la carrera administrativa se mantuvieron inefectivas ante el bloqueo de actores políticos interesados en mantener su influencia en la nómina estatal y responder a sus audiencias políticas. Este sería un rasgo característico de los siguientes intentos por modernizar la carrera administrativa colombiana (Moreno, 2006: 127).

Posteriormente, y después de varios decretos, en 1968, Lleras Restrepo ya como presidente planteó una ambiciosa reforma “político-administrativa”, que definió aspectos como la clasificación de los empleos públicos, la constitución de los cuadros funcionales, estímulos, promoción y despido, etc.

En este período, se adoptó por primera vez la llamada inscripción automática o extraordinaria, que establecía que todos los empleados públicos que estuvieran en la planta al momento de la reforma, no requerían de concurso para mantenerse en sus puestos. Esta medida se convertiría en la talanquera de este y de los posteriores intentos de reforma. En

últimas, fue un ardid para evitar la presión de los actores políticos y los grupos de interés, que determinaría a futuro el carácter simbólico de los intentos de reforma.

Más tarde, vinieron otros esfuerzos normativos con escasas posibilidades de implementación real. En la segunda mitad de los setenta se declara el estado de sitio, que dejó un altísimo número de funcionarios públicos en interinidad. En los ochenta, diversos intentos de reforma también tuvieron un pobre alcance, pues, al igual que en ocasiones anteriores, el ejecutivo se mostraba reacio a perseguir una ley con un alto costo en términos de capital político y el legislativo no encontraba ningún sentido en perder su influencia sobre la nómina estatal. Esos esfuerzos posteriores siguieron utilizando la inscripción automática y, aun más, empezaron a crear sistemas específicos de carrera que excluían cargos y entidades completas de los procesos meritocráticos. En últimas, esos intentos de reforma aparecían más como políticas públicas simbólicas orientadas a impactar la opinión pública, mientras en realidad no cambiaban el statu quo.

Este particular fenómeno muestra la profunda influencia de la política sobre la administración pública en Colombia: los nombramientos políticos (sin consideración de mérito o competencia) mantenían sus cargos, y los concursos de mérito no se llevaban a cabo en las condiciones requeridas. De esta forma, el patronazgo político, si bien se había transformado pues ya no permitía en la misma magnitud la repartición directa de puestos, mantenía su poder al bloquear consistentemente los intentos de reforma que diversos gobiernos presentaron para adoptar el mérito.

A nivel territorial la situación era aun más compleja, pues las reformas que se habían hecho no afectaban a los empleados públicos en las entidades municipales y departamentales. Históricamente, los caciques políticos han sido hábiles para crear mecanismos que les permitan mantener su poder sobre la nómina estatal a nivel regional (Jiménez, 2005: 5). Sin embargo, pequeños cambios, como la elección popular de alcaldes y gobernadores, introdujeron nuevas dinámicas, pero no necesariamente eliminaron las prácticas clientelistas.

Posteriormente, en 1991, se llegó a otro umbral colectivo social, la nueva Constitución política. Como es bien sabido, este fue un proyecto progresista originado en la sociedad civil que tuvo un profundo impacto en la estructura estatal. Le dio carácter constitucional a la función pública y priorizó la configuración de una administración pública meritocrática e igualitaria. De hecho, eliminó la inscripción automática y dio un plazo para la reglamentación y adopción de los cambios. La

carta estableció la base para futuras reformas a la carrera (Ley 27 de 1992 y Ley 443 de 1998), que si bien pretendieron reglamentar parte de lo planteado en la carta política, dejaron zonas grises que determinaron su posterior declaración de inexecutable e inconveniencia. Así, en 1999, la Corte Constitucional declaró inexecutable algunos de los apartados de la Ley 443 de 1998, lo que indirectamente implicó que durante cerca de cinco años no se hicieran convocatorias a concursos masivos para la provisión de los empleos públicos.

El período que va de 2002 hasta hoy probablemente exhibe el esfuerzo más coherente por presentar un proyecto de reforma correctamente planteado desde el punto de vista constitucional, que concluyó con la expedición en 2004 de la Ley 909, que rige actualmente. Dicha norma, no sin superar ingentes obstáculos, permitió que se llamara a concurso a un número importante de cargos en el país (convocatoria 001 de 2005) y ha logrado en cierta medida regularizar y normalizar la adopción del mérito como mecanismo de selección de los funcionarios públicos. No obstante, sigue enfrentando presiones de actores políticos y grupos de interés que defienden intereses específicos y hoy, todavía, falta trecho para implementar sus definiciones al cien por cien, manteniendo cientos de empleos en provisionalidad.

Conclusión

La carrera administrativa en Colombia es lo que define el institucionalismo histórico como un tópico de movimiento lento. Una senda histórica de casi un siglo con una fuerte dependencia (*path dependency*), explicada por el rol de intereses específicos y captadores de rentas. El Estado ha sido centro del conflicto político, económico y social en Colombia, lo cual ha limitado el desarrollo de la burocracia y, por ende, la calidad de las políticas públicas.

Hacia el futuro, las potencialidades que para el desarrollo de Colombia puede traer la modernización de la carrera administrativa y el fortalecimiento del mérito dentro de ella son evidentes. Los países que mejor han adoptado dichos mecanismos son los que han podido alcanzar ciertos niveles de desarrollo más rápido. Después de lo que algunos llaman la “nueva gerencia pública”, la administración pública de hoy propende por una visión gerencial, humana, orientada a motivar al funcionario público y a resaltar los valores democráticos y sociales del servicio público, trabajando mancomunadamente con el privado y no gubernamental.

Uno de los grandes retos de Colombia a futuro es la

actualización de sus técnicas de gerencia del talento humano público, hacia un esquema que permita crear una burocracia flexible, moderna, estable pero no inamovible y altamente motivada. Los esfuerzos recientes por un Estado gerencial van en esa línea y como tal deben mantenerse y fortalecerse.

Es necesario, entonces, continuar en el diseño de mecanismos que eliminen las disfunciones de la burocracia (desplazamiento de objetivos, inflexibilidad, aislamientos) y que generen los incentivos correctos para eliminar la avasalladora influencia del clientelismo, la captura de rentas y el patrimonialismo sobre lo estatal. Una propuesta es el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como agencia técnica independiente, rectora de la gerencia del talento humano, con recursos suficientes para ejecutar esta labor. También es necesario enfrentar nuevos retos, como asegurar la preeminencia de los valores democráticos y constitucionales en la administración pública, una mayor diversidad de género, especialmente a nivel directivo, y una mayor representatividad étnica, social y regional.

Referencias

Ávila, R. 2002. *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-BID.

Carlson, I. y J. Payne. 2003. “Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe”. En: *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Echebarria, K. 2006. Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34.

Echeverri, G. 2003. “Peculiaridades de la reforma del Estado en Colombia”. Ponencia VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 28-31 Oct. 2003

ESAP. Especial sobre la carrera administrativa en Colombia. *Revista Administración y Desarrollo*. 42. Segundo semestre de 2004.

Hernández, 2006. “Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia”. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

Hyden, G., J. Court y K. Mease. 2003. “The bureaucracy and governance in 16 developing countries”. World Governance Survey Discussion Paper 7. July 2003.

Jiménez, W. 2005. "Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades". Ponencia X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

Milward, B and H. Rainey. 1983. "Don't blame the bureaucracy". *Journal of Public Policy*. 3:2. pp.149-168.

Moreno, B. "La carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública en Colombia". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. 50:51. pp. 115-129.

Puentes, G. 2004. Carrera Administrativa: ¿anhelo o realidad? Desafíos, Bogotá. No.11. pp. 61-105.

Rauch, J. and P. Evans. 1999. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". Discussion Paper 99-06. University of California, San Diego. Department of Economics. March 1999.

Vélez, J. 2005. "Carrera administrativa en Colombia: Un país andino". Ponencia X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

¿Qué factores han determinado el lento avance del mérito en la administración pública colombiana?

Económicos	Políticos	Administrativos	Sociales
Las limitaciones de recursos y la débil voluntad política han impedido históricamente que la profesionalización de la nómina estatal sea una prioridad en el presupuesto.	Si bien la separación entre la administración pública y la política con la que Woodrow Wilson soñó es considerada hoy como irreal y poco democrática, en Colombia, opuestamente, ha existido una completa intromisión de la política en la administración. Intromisión que se materializa en el arraigo de prácticas clientelistas, nepotistas y patrimonialistas a todos los niveles.	Las reformas administrativas, más cosméticas y simbólicas que estratégicas y efectivas, no han sido ambiciosas en aspectos de gerencia moderna de recursos humanos que eleve el estatus de los cargos públicos y la motivación para trabajar en el sector público.	La pobre imagen que históricamente han enfrentado los funcionarios públicos en un país como Colombia.
La configuración de la burocracia como botín económico para políticos, clanes familiares y grupos de interés.	Aunque hoy en día no es tan evidente la influencia partidista en la configuración de las burocracias públicas, persisten las presiones individuales a través el caciquismo y la influencia de clanes políticos familiares.	Diversos autores han mostrado una dualidad en Colombia: mientras en cargos de libre nombramiento y remoción en los que no es indispensable una relativa meritocratización de los cargos (por ser estos de confianza o políticos) existen procesos meritocráticos, en la generalidad de los cargos de carrera ha sido más difícil adoptar dichos procedimientos.	El rol de algunos actores políticos y medios de comunicación que han fortalecido los estereotipos negativos alrededor del servicio público.
La histórica ausencia de personal calificado para la prestación de servicios públicos como consecuencia de los bajos niveles educativos de la población y probablemente de salarios poco competitivos en el sector público.	El rol de grupos de interés interesados en mantener el status quo, vis a vis un ejecutivo que históricamente se mostraba reacio a perseguir una ley con un alto costo en términos de capital político, y un legislativo que no encontraba sentido a perder su influencia sobre la nómina estatal.	La burocracia colombiana ha sido por momentos reticente al cambio e inflexible en aspectos de evaluación de desempeño, salida y entrada de funcionarios.	La ausencia de un <i>sprit de corps</i> o alta autoestima de la propia burocracia probablemente como consecuencia de todo lo anterior.
Las asimetrías de información que hacen que grupos privilegiados accedan a información sobre cargos y vacantes en el empleo público gracias a la captura del Estado.	La ineffectividad de las normas. En este tema es latente la creencia colombiana de que la sola expedición de la ley genera el cambio. Y se ve reforzada por el marcado simbolismo de la expedición de política pública en este tema.	Los numerosos nombramientos políticos a lo largo de la historia, y las reformas eficientistas del Estado que lo hacen menos atractivo como empleador, atraen a personas con menores calificaciones profesionales y personales, menos proclives a someterse a pruebas de selección. Esto ha estimulado la oposición a la evaluación por parte de algunos actores y de paso ha mantenido la interinidad que ha afectado al servicio público en Colombia durante décadas.	Si bien el ciudadano del común es implacable al condenar la corrupción y la desidia estatal, es menos severo al juzgar sus actitudes individuales y familiares cuando se trata de aprovechar la oportunidad de obtener empleos o recursos estatales de forma poco transparente.
Un sistema de incentivos perversos, donde el Estado es utilizado como mecanismo de reproducción económica especialmente para grupos al margen de la ley que han permeado la política.	La ausencia de empresarios de políticas públicas (<i>policy entrepreneurs</i> de Kingdon) como Carlos Lleras Restrepo que promuevan la modernización de la carrera administrativa como prioridad dentro de la agenda de políticas públicas.		El escaso número de escuelas de gobierno y administración pública que formen masivamente a más potenciales individuos para el servicio público y de centros de pensamiento que analicen objetivamente los problemas de la acción estatal en nuestro país.
Los ataques de ideologías anti-estatales que exigen más del Estado con escasos recursos y han planteado reformas cosméticas que proscriben el impacto de lo público en la actividad económica y sus potencialidades como agente de desarrollo.	El bajo número de defensores del tema. Sólo algunos miembros de la academia (especialmente de la ESAP) han advertido la necesidad, y en algunos momentos promovido la adopción de una reforma concreta y definitiva a la carrera administrativa. La desconfianza del ejecutivo y la tecnocracia de élite hacia los funcionarios de carrera, por los estereotipos existentes.		

Fuente: El autor