

**PARTICIPACIÓN DE JÓVENES PROFESIONALES EN EL EMPLEO PÚBLICO
DISTRITAL**

Presentado por: Miguel Ángel Romero Suarez

Tutora Académica: Verena Lovich

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN GESTIÓN DE ORGANIZACIONES
BOGOTÁ D.C.
2016**

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA	5
2.1 Planteamiento del problema	5
2.2 Objetivos	7
2.3 Justificación.....	7
2.4 Metodología.....	8
3. CONDICIONES INSTITUCIONALES Y EL CONTEXTO DEL EMPLEO PÚBLICO DISTRITAL.	10
3.1 Administración Pública y Estado Social de Derecho.	10
3.2 De la Constitución Política de Colombia de 1991 a la Ley 909 de 2004.	17
3.3 Gestión del Empleo Público	26
4. IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA PÚBLICA y ANÁLISIS DE ESTADÍSTICO DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL.....	29
4.1 Gestión pública.....	29
4.2 Consideraciones sobre Política Pública.....	31
4.3 Problemáticas de la Carrera Administrativa	38
4.4 Implementación Política Pública.....	40
4.5 Composición trabajo público en Bogotá.....	46
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	57
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la Constitución Política de 1991 y que dentro de su preámbulo precisa los principios fundamentales de vida digna, trabajo, solidaridad entre las personas y prevalencia del interés general sobre el particular, sirve de premisa para el desarrollo del presente trabajo, y que además es alimentado por lo que proyecta y visualiza la concepción de los fines del Estado.

En este sentido, el Estado les define a los Empleados Públicos el alcance de las funciones que les corresponde ejercer en pro de la división social del trabajo que se va desarrollando con la transformación del Estado, de los servicios que le concierne prestar, de los mecanismos para lograr bienestar y la materialización de los derechos, los deberes, así como facilitarle a las personas su participación en las decisiones que los afectan coherentes con los principios consagrados en la Carta Magna. De ahí que sea necesario resaltar los contenidos estipulados en el Título II de la Constitución Política, donde se estipula el alcance de la Función Pública

El presente trabajo está compuesto por cinco capítulos: en el primero se establece el planteamiento del problema y el lineamiento metodológico; el segundo capítulo analiza el contexto institucional del Empleo Público tomando como punto de referencia el concepto de Estado Social de Derecho; en el tercer capítulo se revisa la implementación de Política Pública y sus problemáticas; en el cuarto capítulo se dilucida estadísticamente la situación del empleo público y su relación con los jóvenes profesionales en el Distrito Capital. Finalmente, el quinto capítulo se da como un componente conclusivo del trabajo donde también se hacen algunas recomendaciones para garantizar la participación de los jóvenes profesionales en el Empleo Público Distrital.

La metodología utilizada fue de carácter documental, descriptivo y cuantitativo para llevar a cabo el análisis pertinente del comportamiento del Empleo Público en el Distrito Capital.

Las cifras se delimitaron al comportamiento del Empleo Público en el Distrito Capital en el segundo semestre de 2015.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA

2.1 Planteamiento del problema

El asunto de interés para desarrollar el presente trabajo fue indagar las posibilidades y condiciones para que los jóvenes profesionales trabajen en el sector público del Distrito Capital.

En primera instancia, es necesario aclarar que la política pública de trabajo en general ha sido prioridad en la agenda política de Gobierno Nacional desde el 2010. En el 2011 se creó el Ministerio del Trabajo, encargado principalmente de la formulación e implementación de la política pública del trabajo en la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia. Esta decisión de institucionalizar un asunto prioridad del gobierno significó incluir la agenda del partido liberal, expresada mediante la designación de Rafael Pardo Rueda como Ministro del Trabajo. La labor que ha desarrollado este Ministerio, ha sido sobre la promulgación de los componentes del trabajo decente: condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Así mismo incentivar el sector productivo y de servicios por medio de exenciones y mejores condiciones para las PYMES que generen empleo.

Ahora bien, frente al Empleo Público en particular, la vía de acceso al sector público se hace principalmente con base al mérito y la acreditación de las calidades y

requisitos solicitados por las entidades y organismos distritales, sin embargo existen múltiples factores que inciden directamente en el ingreso y permanencia. Para delimitar el campo de estudio es necesario tener presente la clasificación general que se hace sobre los trabajadores públicos. La Constitución Política de Colombia en el Artículo 123, establece que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado, quienes están al servicio del Estado y de la comunidad. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por otra parte, la relación laboral que se establece entre las personas que prestan este servicio con el Estado, se entiende en términos generales como Función Pública. Es decir la Función Pública está conformada por aquellas personas que ponen en marcha las funciones, programas y proyectos que el Estado desarrolla. El Capítulo 2 del Título V De la Organización del Estado establece derechos tanto para los servidores públicos de elección popular como para los empleos públicos de carrera, de libre nombramiento y remoción y los Trabajadores Oficiales. En líneas generales, los empleados públicos de carrera son aquellos sobre los cuales la Ley y la norma han establecido mecanismos para su provisión mediante el mérito.

2.2 Objetivos

2.2.1 Objetivo General

Identificar y analizar los factores relacionados con el acceso de los jóvenes profesionales al Empleo Público Distrital

2.2.2 Objetivos Específicos

- a. Identificar y analizar las condiciones metodológicas y de contexto del Trabajo.
- b. Revisar condiciones institucionales y el contexto del Empleo Público Distrital.
- c. Analizar la implementación de Política Pública y sus problemáticas
- d. Analizar estadísticamente la situación del Empleo Público en el Distrito Capital.

2.3 Justificación

Por una parte la formación e interés personal sobre la garantía de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, en especial los de la Función Pública y su relación con la gestión de las Organizaciones Públicas dieron luz a este proyecto. El acceso a la información en la entidad donde trabajo, Departamento Administrativo del Servicio Civil –DASCD-, organismo encargado, entre otras

funciones, de llevar el registro de Empleo Público en el Distrito Capital posibilitó el procesamiento y análisis de datos reales.

El desarrollo del trabajo será útil para la toma de decisiones en el DASCD dentro de su ámbito de competencia y también para aquellos estudiantes interesados en acceder al sector público, por cuanto se quiere mostrar una realidad del mercado laboral y las condiciones legales y materiales específicas para el sector público del Distrito Capital.

En este sentido, es una mirada a la gestión del Talento Humano en las organizaciones estatales del distrito, la cual impacta en general a la organización, dado que la teoría contemporánea de las organizaciones ubica al Talento Humano como un insumo preponderante en el andamiaje institucional.

2.4 Metodología

El propósito es describir una situación existente, pero de la cual no se cuenta con un análisis específico, dicha situación es la relación entre los jóvenes profesionales y el empleo público distrital. En la primera parte del trabajo se identificarán las condiciones institucionales y el contexto del Empleo Público Distrital. En la segunda parte del trabajo se analiza la implementación de la Política Pública y sus problemáticas. Para finalmente analizar estadísticamente la composición del Empleo

Público en Bogotá tomando fuentes primarias de datos y estadísticas. Consecuentemente el trabajo concluye con recomendaciones de acción para vincular la fuerza laboral joven y profesional a las entidades y organismos públicos.

El marco Constitucional, el contexto y el marco de realidad de la problemática presentada encaminan el análisis de un fenómeno social, que si bien ha transcurrido con la realidad nacional, tiene un impacto real y específico en la composición del Empleo Público del Distrito Capital. Con el propósito de esclarecer las interrelaciones que demanda el desarrollo de la problemática, se establecerán nodos temáticos que tratan a profundidad cada aspecto, y que finalmente servirán para analizar la estadística sobre la situación del Empleo Público en Bogotá.

La metodología a usar es el análisis y estudio documental, que como nos indica Alfonso (Alfonso, 1995), es un procedimiento científico, sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, éste es conducente a la construcción de conocimientos. Las fuentes de información son primarias, en tanto que los datos estadísticos se tomaron de la base de datos original sobre empleo público distrital, y el análisis de contexto se realizó frente a la normatividad y conceptos de la Corte Constitucional y bibliografía en general.

3. CONDICIONES INSTITUCIONALES Y EL CONTEXTO DEL EMPLEO PÚBLICO DISTRITAL.

El presente capítulo identifica el contexto del Empleo público en Colombia, teniendo en cuenta principalmente la Constitución Política de 1991 en sus considerandos axiológicos y con respecto a lo establecido frente a la Función Pública. Legalmente la Ley 909 de 2004 organiza el andamiaje institucional e implementa cabalmente las recomendaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

3.1 Administración Pública y Estado Social de Derecho.

Para entender el papel del Empleo Público en el Estado colombiano, es necesario identificar conceptualmente el fenómeno de la Administración Pública. En primera medida, es clave desenvolver el significado de la palabra “pública”, que tiene como origen la palabra en latín “populus” que derivó luego en “publicus”, palabras que hacen referencia lo colectivo y de interés común.

En la antigua Grecia la distinción entre la vida privada familiar (lo privado) y la polis (lo público) estaba mediada por la satisfacción de las necesidades básicas propias del ser humano, como la supervivencia diaria y la prolongación de la especie, consideradas tareas que atan al hombre por cuanto restringen su tiempo. Resueltas dichas necesidades, el hombre podía participar en el espacio público, ciertamente político. Este exclusivo (excluyente) espacio permite la libertad en relación a la esfera

privada familiar, libertad sobre las necesidades y sobre el ejercicio del poder sobre otros (familia, esclavos). Encontramos aquí un significado interesante de lo público, su existencia está condicionada a espacios de desigualdad y dominación en el ámbito privado familiar, y su acceso es exclusivo. No existe una relación de lo público con la igualdad o la justicia. Luego, desde la edad media hasta la modernidad, los límites entre lo público y lo privado se han desdibujado, primero la influencia de los preceptos religiosos en todo aspecto y la supremacía de este sobre el ámbito público en la edad media, y en la modernidad refundida con espacios ocupados por el mercado.

Por otra parte, la palabra administración entre los Romanos significó la búsqueda de la satisfacción de la sociedad, y su raíz está en el latín *Administratio* – *ad-* (a) – *ministrare* (servir, cuidar). Al respecto “el sentido etimológico de la palabra administración pública significa prestar el servicio al pueblo, es decir, al público. La idea se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene un sentido colectivo. La administración pública es la actividad organizada del Estado” (Sánchez González, 2001, pág. 104).

Históricamente la Administración Pública se va a entender en una doble perspectiva, como actividad y ciencia. Como actividad se remonta a las primeras civilizaciones 2.000 años A. C., y está asociada a las actividades judiciales, religiosas y de guerra. Los registros y evidencias históricas de actividades como la escritura, el registro, el control, el mando, la recaudación de impuestos, etc., perfilaron el ejercicio del poder y del gobierno en las primeras civilizaciones.

Como ciencia, la Administración Pública tiene los antecedentes del estudio de su objeto en Confucio –China-, El Arthasastra –India-, los espejos de Príncipes Musulmanes y los Consejeros de los príncipes en parte de Europa. Como estudio sistemático y continuo, el movimiento académico cameralista en Alemania durante los Siglos XVII y XVIII son el claro antecedente de la ciencia. Dicho movimiento representa la separación del estudio de la Administración Pública y del Derecho Administrativo, de la Religión o la Actividad Militar. El objetivo es que mediante el estudio de las asignaturas económicas, de policía y de cameralística, los funcionarios debían conocer los medios idóneos para el funcionamiento del Estado y el bienestar los súbditos; en este sentido, El Estado Absolutista tiene en las ciencias camerales la forma de auto legitimarse e imponerse sobre otras formas de organización del Estado y la sociedad.

Charles Jean Baptiste Bonnin, considerado uno de los fundadores de la Ciencia Administrativa, la definió como la potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. En Bonnin la Administración Pública es ejecutora y productora de efectos, es dominación, fuerza y poder del Estado y por último registro, memoria y entendimiento; bajo este concepto, definirá los principios de la Administración Pública así:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- 2) Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Ahora bien, dada la amplitud de estudio de la Ciencia Administrativa es imposible encontrar una definición unívoca, sin embargo, el objeto de estudio como ciencia es uno solo, la actividad del Estado. Actividad expresada en conceptos como Estado, Gobierno, Poder Ejecutivo, Burocracia, Organización Pública o Políticas Públicas. Como es propio de las ciencias sociales, no existe consenso en la definición contemporánea de Administración Pública, pero si se identifican elementos comunes, que se pueden rastrear en los siguientes tratadistas:

Woodrow Wilson: "La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo". (Woodrow, 1985) citado en (Sánchez González, 2001, pág. 107).

Frank Goodnow: "la administración" significa las autoridades ejecutivas o administrativas más importantes. De ahí que "administración", cuando se utiliza para indicar una función, tiene la posibilidad de promover la idea de que esta función de gobierno se encuentra sólo en el trabajo de lo que se conoce comúnmente como las autoridades ejecutivas o administrativas". (Goodnow, 1980) citado en (Sánchez González, 2001, pág. 108).

Leonard White: "[...] la administración pública como el management de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado". (White, 1964) citado en (Sánchez González, 2001, pág. 108).

Sirnon, Smithburg y Thompson: “Por administración pública se entiende, en el uso común, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, de los estados y locales; las de las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y por las legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales; y las de ciertos organismos de carácter especializado. Están concretamente excluidos dentro del gobierno los cuerpos judiciales y legislativos, y la administración no gubernamental”. (Simon, Smithburg, & Thompson, 1968) citado en (Sánchez González, 2001, pág. 109). En resumen, la Administración Pública tiene objeto, historia y desarrollo conceptual que obedece a la configuración del Estado.

En un Estado Social de Derecho la Administración Pública tiene especial preponderancia, dado que interviene en la sociedad ejecutando y materializando lo que por vía legislativa la sociedad demanda del Estado, por tanto se configura en un agente político. Es entonces necesaria y deseable la dimensión axiológica en el desarrollo de lo público estatal. Dando relevancia al cumplimiento material de los derechos. Esta dimensión orienta los procesos y la acción administrativa.

Colombia, constituida como Estado Social de Derecho, en su Constitución Política de 1991 indica:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;

defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Constitución Política de Colombia, 1991).

El marco constitucional de los procesos y actuación de la Administración Pública colombiana indica la orientación del Estado al servicio de la comunidad y la prosperidad, en tal sentido, es labor de la Administración Pública identificar los elementos que demanda la sociedad colombiana para configurarse y diseñar los medios de intervención.

Es este sentido (Samper, 2006) dice que el Estado Social de Derecho, surge de la necesidad de garantizar los derechos consagrados en una Constitución, implica la intervención de los poderes públicos para garantizarlos. Busca impartir justicia de forma equitativa en y para la sociedad. “(...) El Estado Social, designado también como Estado Social de Derecho, es un concepto que ha tenido su origen en la cultura política alemana y lo podemos ubicar a los inicios del Estado Alemán, en tanto y tras haber atravesado una serie de transformaciones, hoy, podemos decir que forma las bases político ideológicas del sistema de Economía Social de Mercado. El Estado Social como misión fundamental propone fortalecer los servicios y garantizar aquellos derechos considerados esenciales para los individuos para de esta manera mantener

el nivel de vida requerido para ser un miembro pleno de la sociedad (...)”(Samper, 2006)

El hecho de pasar de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho enmarca la necesidad de hacer énfasis en los fines últimos del Estado que son el bienestar social y el desarrollo en general, por lo tanto sin importar los procedimientos de forma, lo importante es el fondo del accionar estatal, por tal razón se genera un sistema legal que es más flexible y variable, para dar paso a nuevas formas del accionar público estatal y a su vez la posibilidad de ampliar los derechos y responsabilidades según el contexto nacional e internacional.

Sin embargo, el momento geopolítico durante el cual se proclamó la Constitución Política vigente condicionó sus contenidos, debilitando el sentido Social y dio amplio margen al poder económico supranacional. “El recetario y su inmersión en la actual Constitución, no es otra cosa, que el reflejo de la aplicación de un Constitucionalismo aparente, y refleja también, el programa de una élite dominante que deja por fuera a una parte de ella y a los demás sectores sociales del país. Allí están los intereses particulares o de grupos cerrados, donde salen ganando los más conservadores que se identifiquen con la dinámica de la transnacionalización económica, y es por eso que algunos académicos, afirman que no hay Constitución más neoliberal que la Constitución de 1991, por que elevó a la categoría de Carta Magna la apertura económica para negar los derechos del pueblo y garantizar la

implementación del modelo neoliberal en Colombia. (Cruz, 2010). Esta configuración del Estado colombiano tiene impactos en los posteriores desarrollos legales, que desvían según los intereses particulares los preceptos de la Carta Magna.

3.2 De la Constitución Política de Colombia de 1991 a la Ley 909 de 2004.

El Título V de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece la organización del Estado, dedica el Segundo Capítulo y sus diez Artículos a establecer la Función Pública en el país. Teniendo en cuenta la clasificación dada por el Artículo 123 de la C.P., la perspectiva del presente documento es sobre el empleo público, entendido desde la Ley 909 de 2004 como el núcleo básico de la función pública, como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo.

A su vez los empleados públicos se clasifican en:

- ✓ Empleados públicos de carrera administrativa: Según la Constitución Política de Colombia de 1991 Artículo 125 todos los empleos públicos son de carrera. El ingreso y permanencia a estos cargos debe cumplir principios de mérito, igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. Esta clase de empleos es la generalidad en el sistema de Función Pública Colombiano. (Constitución Política de Colombia, 1991)

- ✓ Empleados públicos de libre nombramiento y remoción: Según la Ley 909 de 2004, en general son aquellos que responden a uno de los siguientes criterios de clasificación:
 - a. “Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas y directrices”.
 - b. “Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo (...)”.
 - c. Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.
 - d. Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

La Ley 1093 de 2006, adiciono dos criterios más, a saber:

- e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las mesas directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;
- f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos

especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.

- ✓ Empleados de periodo fijo: Son aquellos que la Constitución política y la Ley determinó. Ejemplo, miembros de las Corporaciones Públicas, Alcaldes, Jefe Oficina Control Interno.

- ✓ Empleados Temporales: Son previstos como una excepción en la Administración Pública, y su creación debe responder a uno de los siguientes criterios:
 - a. Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración
 - b. Desarrollar programas o proyectos de duración determinada
 - c. Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales.

Teniendo en cuenta la clasificación anterior, ¿Cuáles son los derechos y garantías que se quieren analizar a la luz del problema? La respuesta es compleja, sin embargo tiene fundamento en la Constitución Política, dentro de sus derechos fundamentales:

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido. (...)

7. Desarrollado por la Ley 43 de 1993 Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse”. (Constitución Política de Colombia, 1991).

La Constitución Política establece como derecho de todos los colombianos la posibilidad de acceder a un cargo público. El principal criterio de acceso al empleo público es el mérito. Desde la Constitución Política de 1991, se establece la carrera administrativa como la herramienta idónea para garantizar la eficiencia, la transparencia, economía y demás principios de la Función Pública. Es por ello que, en su artículo 125 determina que “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera (...). El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”. Siguiendo el bloque de constitucionalidad, y en el marco del Estado Social de Derecho la carrera administrativa es ahora de aplicación inmediata y obligatoria, el Estado debe institucionalizar todos los mecanismos para dar cumplimiento.

En este sentido, el Congreso de la República expide la Ley 27 de 1992 “Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones” define la carrera administrativa como “un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los Colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera”, pero a su vez estableció un sistema de ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial. Sistema que se derogó en el año 1998 mediante la Ley 443 de ese año. La Corte Constitucional mediante la sentencia C-372 de 1999 declaró inexecutable la precitada Ley. Lo cual trajo como consecuencias el virtual congelamiento de la carrera y la inoperancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad llamada a ejercer la vigilancia y control de la carrera administrativa en el país.

Finalmente, se sanciona la ley 909 de 2004 como el marco “normativo regulador del empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública”. Mediante esta ley, el legislativo y el ejecutivo alinearon las disposiciones legales sobre la carrera administrativa y el talento humano del sector público colombiano con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, marco referente internacional del tema. A su vez alinee las disposiciones con la jurisprudencia y lo establecido en la constitución política vigente.

Como forma de ingreso a la carrera administrativa el concurso público tiene como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades del aspirante (arts. 125 y 209 C.P.), sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades (art. 13 C.P.) en el acceso a las funciones y cargos públicos (art. 40 núm. 7 C.P.). La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas oportunidades sobre disposiciones que omiten el concurso de mérito para ingresar a la carrera administrativa "...las normas acusadas desconocen el mandato general del artículo 125 de la Constitución, y los principios de igualdad y eficacia que deben regir la administración pública" y más adelante determina "no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera. Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permitían el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección, tales como la Aeronáutica Civil (sentencia C-317 de 1995), la rama judicial (sentencia C-037 de 1996) y el escalafón docente" (Sentencia C-562 de 1996)".

La Constitución Política de Colombia de 1991, estableció los lineamientos generales para modernizar la función pública, haciendo énfasis en el mérito como mecanismo de acceso y permanencia en el Empleo Público, y la carrera administrativa como la herramienta para garantizarlo, logrando evitarse la influencia de partidos políticos, ideologías o corrupción.

Como consecuencia de la nueva Constitución, se expedieron dos leyes principales, La Ley 27 de 1992, y la Ley 443 de 1998. La primera, ciertamente una ley

laxa frente a los principios constitucionales, que permitió incorporaciones automáticas a la carrera administrativa, restringió el papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-. La vigencia de esta Ley duró hasta el año 1997 cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable la mayor parte de su articulado, el año siguiente se expide la Ley 443 de 1998 que prohíbe tajantemente las incorporaciones automáticas, y unifica la función de los concursos de méritos en la CNSC, si embargo dicha institución no tiene la capacidad instalada para desarrollar los concursos de méritos, situación que tuvo como consecuencia el estancamiento de la carrera administrativa y la proliferación de los nombramientos provisionales en todo el país.

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-372 de 1992 declaró inexecutable múltiples artículos de la Ley 443 de 1998, dejando nuevamente abierta la puerta a los nombramientos provisionales.

Finalmente, la política de talento humano en Colombia corresponde a la adhesión que hizo el país a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en el año 2003. (V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2003)

Los principales requerimientos funcionales de la carta son los siguientes:

Planificación de recursos humanos: Este requerimiento se articula como un instrumental imprescindible de organización y toma de decisiones a corto mediano y

largo plazo, apoyándose para esto en los sistemas de información con variables cuantitativas y cualitativas del recurso humano el cual puede establecerse para sectores, entidades, etc. Por tal razón se constituye en el nexo entre las estrategias organizativas y las políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.

Organización del trabajo: Se refiere a la caracterización, requisitos y competencias de los puestos de trabajo inherentes a la función pública. Tal caracterización debe especificar la misión, el nivel jerárquico, funciones, responsabilidades, finalidades y resultados esperados en un marco de flexibilidad que le permita responder a situaciones cambiantes o coyunturales y a su vez la movilidad horizontal y vertical.

Evaluación del rendimiento: La gestión del recurso humano, se apoya en los sistemas de evaluación del desempeño con el fin de promocionar los puestos de trabajo y el desarrollo de competencias. Para tal fin y además lograr el desarrollo organizacional. La evaluación debe basarse en instrumentos confiables, válidos y constantes capacitaciones como política de gestión.

Acceso al empleo: Principios de acceso

- Publicidad
- Transparencia
- Especialización de los órganos de selección

- Flexibilidad y validez de instrumentos para verificar competencias
- Imparcialidad
- Eficacia en el proceso de reclutamiento y selección
- Elección del mejor candidato

Para organizar la Carrera Administrativa y corregir los vacíos generados por sus antecesoras, la Ley 909 apoya sus principios y lineamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Esta afirmación se hace visible en el desarrollo de los siguientes aspectos:

- Profesionalización de la carrera administrativa: El ingreso y la permanencia en el empleo público se basa en la meritocracia, igualdad, publicidad, transparencia, imparcialidad, confiabilidad, capacitación y competencia. Todos estos principios son rectores de la Carta Iberoamericana.
- Flexibilidad en la organización y gestión de la función pública: La planificación del recurso humano, el diseño y gestión de los sistemas de información en materia del empleo público, la organización del trabajo, las plantas globales, los empleos temporales, y los cuadros funcionales, son elementos presentes en la Carta y que orientan la Ley en torno a la modernización de los empleos públicos, llevándolos a ser funcionales, regidos por objetivos definidos, extendiendo las posibilidades de las instituciones para vincular según sus necesidades a las personas más idóneas para desarrollar las funciones, a consolidar las plantas de personal como recursos flexibles y la definición del concepto trabajo en sus componentes esenciales.

- Definición de los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública: Queriendo fortalecer los principios del empleo, se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil como un órgano independiente de las ramas del poder público. Esta situación resalta el principio del empleo público basado en las competencias y lo aleja de los vicios y la corrupción al despojar al político de la posibilidad de disponer de las plazas de empleo.

3.3 Gestión del Empleo Público

La gestión del Empleo Público a nivel nacional tiene dos grandes componentes, por un lado está el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- encargado de formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública y el desempeño de las funciones públicas por los particulares.

La Constitución Política de Colombia, quiso romper la tradición clientelista y de corrupción para el acceso al Empleo Público, y que tuvo como referente institucional el Frente Nacional, etapa del país donde los partidos políticos cooptaron enteramente el Estado. La medida que se tomó fue darle un rango constitucional a la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-, órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía

administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público.

Según el artículo 130 de la Constitución Política, es "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial".

Por su parte, en el Distrito Capital es el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital –DASCD- el organismo competente para la administración del empleo público, y que en los últimos diez años ha mantenido un Convenio de Delegación Interadministrativa con el DAFP que le da competencia para implementar la política de empleo público a nivel distrital.

Por tal razón el DASCD ha organizado su estructura en cuatro subcomponentes y elementos así:

a. Carrera Administrativa General

- Planeación del Empleo Público
- Gestión de la Vinculación
- Gestión del Retiro

b. Evaluación del Desempeño Laboral

- Evaluación del Desempeño Laboral Carrera Administrativa
- Evaluación del Desempeño Laboral Temporales/Provisionales

c. Sistema Distrital de Capacitación

- Educación formal
- Educación para el trabajo
- Inducción y reinducción

d. Sistema de Estímulos Distrital

- Bienestar Social
- Programa de Incentivos

Lo anterior, según Decreto 076 de 2007, que fue el acto administrativo que estableció las funciones y competencias del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital.

4. IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA PÚBLICA y ANÁLISIS DE ESTADÍSTICO DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL

4.1 Gestión pública

La Gestión Pública tiene como referentes etimológicos básicamente dos, por un lado Charles Jean Bonnin la utilizó para referirse a la gestión de los asuntos públicos (1812), y más recientemente utilizada como traducción al castellano del vocablo management. La gestión pública obedece a dos corrientes teóricas que han buscado nuevos enfoques al estudio y sobretodo la práctica de la acción estatal, o según Bozeman al asunto público.

El primero de los enfoques sobre la gestión pública se refiere a la búsqueda de completar el enfoque de políticas públicas, y darle al administrador público/político herramientas para la dirección a gran escala de las políticas, utilizando teorías prescriptivas y estudios de caso. En este terreno el Estado no es el único actor en la configuración y ejecución de las políticas públicas, por cuanto se requería un énfasis distinto al de la Administración Pública tradicional.

El otro enfoque sobre la gestión pública, es aquel que lleva a la Administración Pública a las lógicas de las escuelas de negocio, bajo supuesto de mayor eficiencia, políticas de calidad, competencia y el papel preponderante del mercado en los asuntos de la administración pública. Se entiende en general como el conjunto de prácticas

que reforman la Administración Pública en un cuerpo más ágil, competente, flexible y cercano a los ciudadanos.

Ante la dificultad de la ciencia administrativa de formular “recetas mágicas” para resolver los problemas de la administración pública en los países, la gestión pública en últimas busca estandarizar y universalizar las prácticas administrativas, en este sentido Omar Guerrero dice: “el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management” (Guerrero, Nuevos Modelos de Gestión Pública) se presenta la gestión pública como la parte cambiante y novedosa de la administración pública, que busca alcanzar los objetivos públicos, desde la operación interna de la administración pública y su relación con el entorno.

Los administradores de lo público se enfrentan día a día con conceptos y prácticas novedosas que prometen mejorar el rendimiento institucional y solucionar los problemas de la administración pública, en sus aspectos internos como el manejo del personal, la organización institucional, la ingeniería de procesos, política de calidad y aspectos externos como la rendición de cuentas, el buen gobierno, el networking, el agente – principal. En tal circunstancia el administrador de lo público debe tener el suficiente conocimiento sobre el quehacer de la administración pública y su finalidad para detectar las lógicas detrás de estas nuevas prácticas.

En este caso, refundir sistemáticamente el término gestión pública en las entidades, cursos de capacitación, programas universitarios, estudios, investigaciones, etc. para aludir a aspectos de la administración pública entraña riesgos como el de desarrollar prácticas sin soportes teóricos que lo respalden, como lo señala Bozeman : “El desarrollo conceptual es la primera prioridad en el estudio del rompecabezas de lo público, toda vez que gran parte de la investigación sobre las organizaciones públicas avanza muy de prisa y presta poca atención al desarrollo conceptual. El resultado suele ser un conjunto de hallazgos empíricos no acumulativos, no generalizables y aun difíciles de interpretar” (Bozeman, 1998, pág. 199)

4.2 Consideraciones sobre Política Pública

Actualmente la mayoría de los anuncios y discursos públicos vienen acompañados del término política pública, queriendo entrañar automáticamente soluciones de participación social, resultados o cambio de una situación indeseada. Según la Corte Constitucional para que exista una política pública deben existir unas condiciones de forma y de fondo que garanticen el funcionamiento efectivo y material de la misma.

¿Qué criterios debe contener la política pública? la Sentencia T-595/02 indica que: “Primero, como se dijo, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho

fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo”.

“Segundo, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; el artículo 2° de la Constitución fija con toda claridad este derrotero. La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución”.

“Es pues inaceptable constitucionalmente no sólo la ausencia de políticas en estas materias, sino que a pesar de existir un plan o programa, éste (i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”.

“Tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley. Este mandato proviene de diversas normas constitucionales, entre las cuales se destaca nuevamente el artículo 2°, en donde se indica que es un fin esencial del Estado “(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de

la nación; (...)", lo cual concuerda con la definición de la democracia colombiana como participativa (artículo 1° Constitución Política.)”

En relación con lo anterior, es necesario resaltar dos elementos, por un lado la conexión necesaria que debe existir entre la problemática o los derechos vulnerados que se identifican con las acciones efectivas que se desarrollan. Es decir, la realidad debe estar por encima de formalidades. En segundo lugar la preponderancia de la participación ciudadana en el desarrollo de la política pública como mecanismo de control y gestión social de los asuntos públicos.

Revisemos ahora algunas construcciones conceptuales sobre política pública que dan elementos iniciales de análisis:

-André Roth: El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas. (Roth, 2006)

-BID: Intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo. (Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, 2006)

-Distrito Capital: La política pública entendida como el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que llevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La política pública plantea una distribución diferente de lo existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los bienes o servicios, y de éstos en atención a la materialización de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

-Mény y Thoenig: “[una] política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, por lo que se puede afirmar que “[el] estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” (Meny & Thoenig, 1992)

-Wayne Parsons: La política pública “tiene que ver con la manera en que las situaciones y problemas se definen y construyen, así como el modo en que tales definiciones se acomodan en la política y en la agenda de las políticas. Pero también es el estudio del cómo, por qué, y con qué efectos el gobierno sigue determinados cursos de acción e inacción” (Parsons, 1995)

En las anteriores definiciones de política pública identificamos distintos énfasis, entre los cuales encontramos elementos comunes: acción pública, participación de Estado, y decisiones y acciones. Ahora bien, este concepto se trasladó a Iberoamérica de forma imprecisa, tal como lo aclara Omar Guerrero, existen al menos dos referentes de política en el idioma inglés, a saber, Politics y Policy. Politics se refiere a la dirección del Estado, Policy por su parte es el tipo de acción gubernamental que busca la cooperación y pretende resolver problemáticas. Como campo de estudio, pertenece a la ciencia de la administración pública, Woodrow Wilson fundó la perspectiva de política pública desde la segunda mitad del Siglo XIX, su utilización se adoptó posteriormente como acción gubernamental y práctica en los organismos multilaterales. La política pública como disciplina inserta en las ciencias administrativas, correspondientes a la gran familia de las ciencias sociales esta llamada a generar una conexión entre las realidades, el Estado, la sociedad civil y la academia.

Es esencial que el Estado explicita la utilización metodológica del ciclo de política pública con un contenido mínimo que puede ser:

1. Agenda política: colocar el tema del empleo juvenil en el sector público en los planes de desarrollo
2. Formulación de política: identificar la línea base de participación de los jóvenes en el empleo público

3. Proceso de decisión: delinear las acciones para garantizar el ingreso de jóvenes profesionales al empleo público.
4. Implementación: establecer responsabilidades institucionales en la implementación y materialización de las acciones.
5. Evaluación: realizar el seguimiento al impacto de la política pública.

En la práctica, toda política pública tiene dos dimensiones: una espacial y otra temporal. La dimensión espacial la hace aplicable en un lugar y no en otros, toda vez que responde a condiciones económicas, sociales, culturales y políticas imperantes en el sitio de la aplicación. La dimensión temporal la hace aplicable en un momento determinado y permite que se la compare con otro momento. Las políticas públicas tienen propósitos específicos que, en términos generales, se pueden resumir así: • Están definidos por las demandas sociales existentes • Poseen un ciclo de atención y unos recursos • Están en función del ánimo y capacidad del gobernante por percibir dichas demandas sociales, procesarlas, priorizarlas e incluirlas en su agenda de gobierno. • Unos resultados específicos. (Arroyave Álzate, 2011, págs. 108-109)

Sobre la discusión planteada entre la administración pública como ciencia y el enfoque de política pública, se considera que, conceptualmente el enfoque de política pública nos ofrece los suficientes elementos para realizar una reivindicación de la administración pública en su gestión. No dudamos en afirmar que el bien común es su razón de ser (CELAM1, 2007:7-15) y que, consecuentemente, la satisfacción social y

la aprobación ciudadana son sus fines (Villanueva, 2007). Asimismo, aseveramos que las políticas públicas son herramientas del Estado al servicio de la sociedad. Esa definición entraña dos nociones que la explican y la justifican desde el punto de vista teórico que sostenemos, a saber: 1) un Estado como responsable principal (Edmundo & Echevarría, 2006) y 2) una sociedad como primera destinataria (Turkson, 2011) en (Graglia, 2012)

Según las definiciones y el mandato de la Corte Constitucional, las consideraciones y el contexto que guían la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas son entre otras cuestiones:

-Identificar el cómo y con quien se formula e implementa la política pública, esta característica delimita el marco de acción e influye en el alcance de los objetivos y los medios para conseguirlos.

-El nivel y forma de participación de las partes interesadas, funcionarios, expertos y políticos delimitan la política pública, la variación entre argumentos técnicos y argumentos políticos.

-Identificar o establecer los mecanismos para la toma de decisiones en las diferentes etapas de política pública, si bien pueden existir espacios participativos y de consulta, lo clave son los espacios de decisión.

4.3 Problemáticas de la Carrera Administrativa

“El régimen de carrera administrativa, tal como lo concibió el Constituyente de 1991, impulsa la realización plena y eficaz de principios como igualdad e imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, éste, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho”. (Corte Constitucional, 2000)

Sin embargo, revisados los antecedentes y los resultados del análisis de datos que se encuentran en los próximos capítulos vemos un incumplimiento sistemático. Las decisiones de quienes han ocupado los cargos que toman las decisiones sobre el empleo público en Bogotá tienen una visión a corto plazo y fragmentada de la situación.

Ante esta situación y a pesar de haberse declarado la inexecutableidad de éstos preceptos por parte de la Corte Constitucional, aquellos funcionarios que lograron ingresar en vigencia de las mismas, conservaron su derecho adquirido, tal y como se enuncia en la mencionada sentencia C-030 de 1997, cuyo aparte afirma “Esta sentencia sólo surtirá efectos hacia el futuro, a partir de su notificación. Por tanto, los empleados que en virtud de las normas declaradas inexecutableas, hayan sido inscritos en la carrera administrativa, seguirán perteneciendo a ella” y más adelante argumenta

“A los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexequibles, no pueden desconocérseles los derechos que en virtud de ellas adquirieron. Es decir, quienes lograron obtener su inscripción en carrera administrativa, mantendrán esa situación, a pesar de esta declaración de inexequibilidad. Si bien no se agotó un proceso de selección adecuado, estos empleados, que al entrar en vigencia las normas acusadas, una vez cumplidos los requisitos allí señalados, fueron inscritos en carrera, adquirieron unos derechos que no pueden ser desconocidos por este fallo. Derechos como el de permanecer en la carrera, a pesar de que su ingreso a ella no cumplió todos los requisitos para el efecto”

Sin embargo en la práctica vemos como el empleo público se sigue usando para prácticas clientelistas y como botín político. Younes afirma que “Así pues, teórica y prácticamente, puede existir un servicio civil sin carrera administrativa, como en Colombia, donde existe sólo el primero, pues la carrera administrativa se regula en las normas pero en la práctica no opera”, “la intervención política es uno de los factores que más ostensiblemente ha impedido la implantación de los sistemas de servicio civil y carrera administrativa en el país, y persiste aún como obstáculo de todos los esfuerzos sobre el particular” (Younes, 1998: 162,177).

Un mecanismo que evidencia lo anterior es “la figura de la provisionalidad ha sido utilizada, más que como un medio para atender transitoriamente las necesidades de la organización administrativa, como una forma de clientelismo político, mucho más cercana a los sistemas de patronazgo y de botín político que al de funcionamiento eficaz del sistema de mérito constitucionalmente establecido, incluso con anterioridad

a la expedición de la Carta Política de 1991. Del mismo, se hace alusión a otros mecanismos que en los últimos años se vienen utilizando para encubrir con mayor sofisticación el citado patronazgo dentro de la función pública colombiana” (Vergara, 2011).

El Artículo 25 de la Ley 909 de 2004 quiso evitar la situación de los provisionales dejando su utilización solo para casos de vacancia temporal y durante el tiempo que dure la situación administrativa que dio origen a la vacancia temporal. Sin embargo los Decretos reglamentarios 127 de 2005, 3820 de 2005 y 1937 de 2007 permitieron el uso de la figura del provisional para ocupar vacantes definitivas, en claro desacatamiento de lo establecido en la Ley 909 de 2004

4.4 Implementación Política Pública

Saber cuál ha sido el desarrollo de la implementación de la Política Pública sobre el trabajo remite necesariamente a la Constitución Política de Colombia. Además de convertirse en la norma suprema e integradora, introdujo en la legislación Colombiana aspectos relevantes para la sociedad, como por ejemplo, la acción de tutela, de cumplimiento, populares, los derechos humanos, el Estado de excepción; surgieron obligaciones fundamentales relacionadas con los derechos laborales, se reconocieron derechos civiles, políticos, económicos, sociales, priorizando a la vida y excluyendo la pena de muerte, los derechos de tercera generación, como la protección

al medio ambiente y a la moralidad pública. En cuanto a asuntos económicos, la Carta Política del 1991, flexibilizó las instituciones y dio autonomía a la Junta Directiva del Banco Emisor.

Aun así, el sistema normativo y legal en Colombia tiene la posibilidad de variar y actualizarse de acuerdo con condiciones nacionales e internacionales, ya que el espíritu mismo de la carta magna lo permite, es decir, no se trata de todo un andamiaje jurídico inmóvil e invariable, es necesaria la interacción no solo de la rama legislativa colombiana, sino de las diversas ramas del poder público y demás actores interesados en lo público-jurídico como algo macro para el desarrollo social y económico del país.

En cuanto a las condiciones del trabajo para Colombia el Artículo 53. De la Constitución Política de Colombia establece que “La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador

menor de edad. (...) Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” (Constitución Política de Colombia, 1991). Con este mandato constitucional, el gobierno nacional a suscrito 61 convenios con la OIT, de los cuales 8 se refieren a los principios fundamentales que el organismo internacional considera obligatorio para los países que adhieran. Y desde la C.P. de 1991 el gobierno ha avanzado en la implementación de los acuerdos técnicos, que regulan aspectos específicos del trabajo, como por ejemplo el trabajo nocturno, las incapacidades, protección al salario, mecanismos para establecer el salario mínimo, entre otros.

El PDD (Departamento Nacional de Planeación, 2011) en el eje III “Crecimiento Sostenible y Competitividad” tiene dentro de sus componentes el Primer Empleo como mecanismo de estímulo para la formalización laboral; en el se establece la intención del Gobierno Nacional de integrar el mercado laboral a los procesos formativos. Una de las medidas que buscan implementar los acuerdos con la OIT.

Dentro de estas medidas, el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, expedido en el año 2015, se convierte en un hito para el sector, en el sentido que es la primera vez que se tiene en un solo cuerpo normativo, simplificando, organizando y compilando orgánicamente las disposiciones laborales vigentes. De 2011 a 2015 se modificaron las disposiciones sobre el trabajo doméstico, riesgos laborales entre otros.

Desde el 2011 con la creación del Ministerio del Trabajo, el gobierno nacional ha expedido Leyes, y creado programas y proyectos que materializan la intención de cumplir los estándares internacionales en lo que se refiere al empleo. Las otras consideraciones emergentes son, los tratados de libre comercio con países que exigen garantías mínimas para los trabajadores.

En relación al trabajo juvenil, el gobierno nacional a expedido recientemente dos leyes que establecen acciones para garantizar el acceso de los jóvenes al empleo público. De un lado la Ley 1429 de 2010 define una serie de acciones para vincular a personas menores de 28 años a la actividad productiva, así mismo medidas para beneficiar a las pequeñas y medianas empresas, sobre el sector público no delimitó ninguna medida.

La Ley 1780 de 2016 creó medidas especiales para el sector público y los jóvenes. “artículo 1. Objeto. la presente Ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial para este grupo poblacional en Colombia”.

En relación al empleo público y los jóvenes profesionales, la Ley 1780 obliga a “Artículo 14. Modificación de las plantas de personal las entidades del Estado que

adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente Ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normativa vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo”.

En consecuencia, según la clasificación de los empleos públicos y sus requisitos académicos y de experiencia, según la clasificación del Decreto 367 de 2014, el Distrito capital debe tener en sus empleos públicos el 10% que no se exija experiencia. En el apartado de análisis de datos se verifica la situación actual.

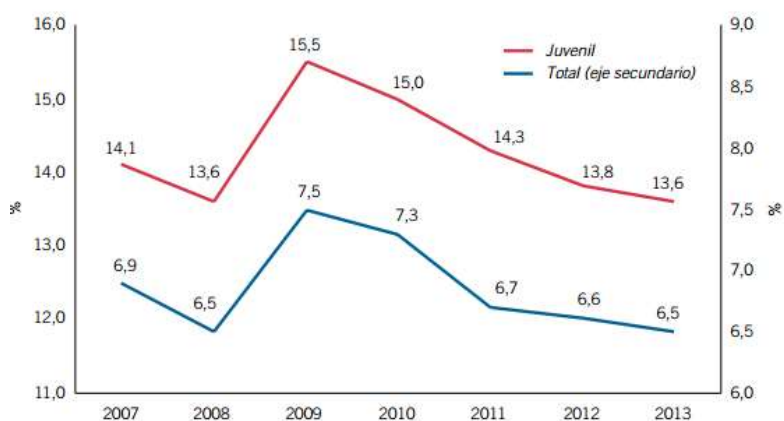
Según la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2015), la definición estándar de población joven es de 15 a 24 años. Generalmente se separa entre la población joven adolescente, de 15 a 19 años, período de retención en la educación o de tránsito de la educación secundaria al trabajo, y la población joven adulta, de 20 a 24 años, período de tránsito de la educación superior, técnica o universitaria, al trabajo. Esta clasificación delimita franjas poblacionales para políticas públicas de educación, salud y protección social. Esta relación existente entre las franjas poblacionales y las políticas públicas, está condicionada por la situación macro económica, que como esta demostrado históricamente en las economías capitalistas, funcionan por ciclos de

aproximadamente diez años, con tiempos de auge y tiempos de recesión. Por tal razón es imposible revisar la implementación de la política pública sin tener en cuenta el contexto regional.

Según datos de la OIT, en el período entre 2007 y 2013, la tasa de desempleo en América Latina y el Caribe subió en el periodo de crisis económica comprendido entre finales del 2008 y que fue finalizando paulatinamente a finales del 2010. La siguiente gráfica muestra la situación descrita y además muestra la brecha existente entre la tasa de desempleo total y la tasa de desempleo juvenil.

Existe también una relación directa entre el alza en la tasa de desempleo general con la tasa de desempleo juvenil.

Tabla 1. Tasa de desempleo en América Latina y el Caribe. Total y Juvenil.



* Valor proyectado.

Fuente: Tendencias mundiales del empleo (2014). Organización internacional del trabajo (OIT).

Ahora bien, revisemos la situación en Colombia, vemos como durante el periodo descrito en el escenario latinoamericano, en Colombia tuvo efectos la crisis económica

del 2010. Lo preocupante es que comparativamente el desempleo juvenil en Colombia es entre 3 y 5 puntos porcentuales mayor que el de la región.

Tabla 2. Tasa de desempleo en Colombia. Total y Juvenil.



Fuente: DANE 2013

El análisis del empleo juvenil y el acceso al empleo público cobra sentido cuando según cifras del Banco de la República el gasto público representó en el 2014 el 29% del PIB nacional.

4.5 Composición Empleo Público en Bogotá

Organismos nacionales e internacionales realizan propuestas y mediciones sobre la situación del empleo juvenil y sus características. El especial énfasis en este grupo poblacional se debe a factores como la relación del empleo juvenil con índices de

violencia, educación, desarrollo humano, entre otros. En Colombia según la Ley estatutaria 1622 de 2013 se define a la persona joven como “Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía” (Congreso de la República, 2013). Y el DANE, organismo encargado de realizar las principales mediciones a nivel macro sobre la economía, demografía, pobreza entre otros, indicó que el desempleo juvenil nacional es del 16% para febrero del 2015, lo cual corresponde al doble de la tasa de desempleo general para Colombia.

En este sentido, se han emprendido iniciativas desde el gobierno nacional para generar incentivos a la creación de nuevos empleos y vincular a personas menores de 28 años. La Ley del Primer Empleo es la normativa macro que delimita la acción. Sin embargo para el caso del sector público existen restricciones legales que impiden el acceso efectivo de jóvenes profesionales al sector.

Para ocupar empleos públicos en los niveles jerárquicos profesional, asesor y directivo, se requiere como mínimo ser profesional, y según sus funciones y responsabilidades se exige formación en posgrado y experiencia profesional según el perfil. Cumpliendo los requisitos mencionados, cualquier colombiano puede aspirar a ocupar un cargo público de estas características, sin distinción de sexo, religión o edad. Sin embargo el común denominador de las tres gráficas es que el rango de edad

predominante en los tres niveles jerárquicos es entre 50 y 56 años. Este dato absoluto de ocupación de los cargos por determinado rango de edad no dice nada en sí mismo, pero en comparación con el rango de edad de menores de 31 años, permite evidenciar que por cada cien personas entre 50 y 56 años, hay 19 personas de 31 años o menos para el nivel jerárquico profesional en el Distrito Capital.

Según datos del Ministerio de Educación Nacional, entre el 2001 y 2010 se graduaron en educación superior 1.802.729 personas, cifra que supera a la sumatoria de los graduados en las anteriores cincuenta décadas, indica que existe una clara tendencia hacia la profesionalización, el mercado laboral cuenta hoy en día con más profesionales que los que hubo durante cincuenta años anteriores. En este sentido, la problemática se centra en el número de profesionales menores de 28 años que tienen interés y la formación académica para trabajar en el Distrito Capital.

Teniendo en cuenta que el objetivo del documento es formular recomendaciones de acción para garantizar el acceso de jóvenes profesionales al empleo público distrital, se tomó la mayor cantidad de datos posibles del Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública –SIDEAP, sistema a cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, y que contiene información sobre el talento humano distrital. Se procesaron alrededor de 800 mil datos, y se realizaron cruces y relaciones que hasta el momento no existían en el Departamento ni en el distrito capital sobre la información del talento humano.

La forma de presentar los datos será por medio de gráficas y tablas que contendrán renglón seguido el análisis frente a lo identificado en el marco conceptual

y que servirá de puente para realizar las recomendaciones y conclusiones. El énfasis está sobre la relación de los jóvenes profesionales y su participación en el empleo público distrital.

El sector público del Distrito en su rama ejecutiva cuenta con 68 entidades divididas en 13 sectores administrativos. Estas entidades son las que formulan e implementan las políticas públicas en Bogotá. Es importante señalar que entre estas entidades están incluidos 22 hospitales públicos que actualmente están en plena reforma de fusión. La información procesada corresponde a las 68 entidades. A continuación se ilustra la distribución de las entidades por sector administrativo y nivel de descentralización. El sector público distrital abarca diversos temas distribuyendo las 68 entidades en 13 sectores administrativos y un sector de control y vigilancia.

Como se mostró en el marco conceptual, el principio rector para trabajar con el Estado es el mérito. Legalmente las personas vinculadas al Estado deben ser de carrera administrativa, que es el dispositivo que pretende garantizar el mérito y cuya disposición debe ser la generalidad.

Sin embargo vista la composición del Empleo Público en el Distrito Capital (gráfica 1) vemos como la teoría y la realidad son distintas. Del total de 72.696 personas que trabajan con el distrito, solo el 30% corresponden a personas vinculadas a la carrera administrativa, las otras formas de vinculación que en principio deben ser excepcionales son la generalidad, con un porcentaje del 70%. Existe un incumplimiento general de implementar la carrera administrativa, y es necesario que

la administración pública distrital revise la situación del 57% de las personas vinculadas mediante contrato. Figura que no garantiza el mérito. Entendiendo que el interés del presente trabajo se centra en el empleo público, ya que este mecanismo expresa la intención de la Constitución Política colombiana, los datos en adelante corresponderán a este grupo.

Grafica 1. Composición del trabajo público en el Distrito Capital.



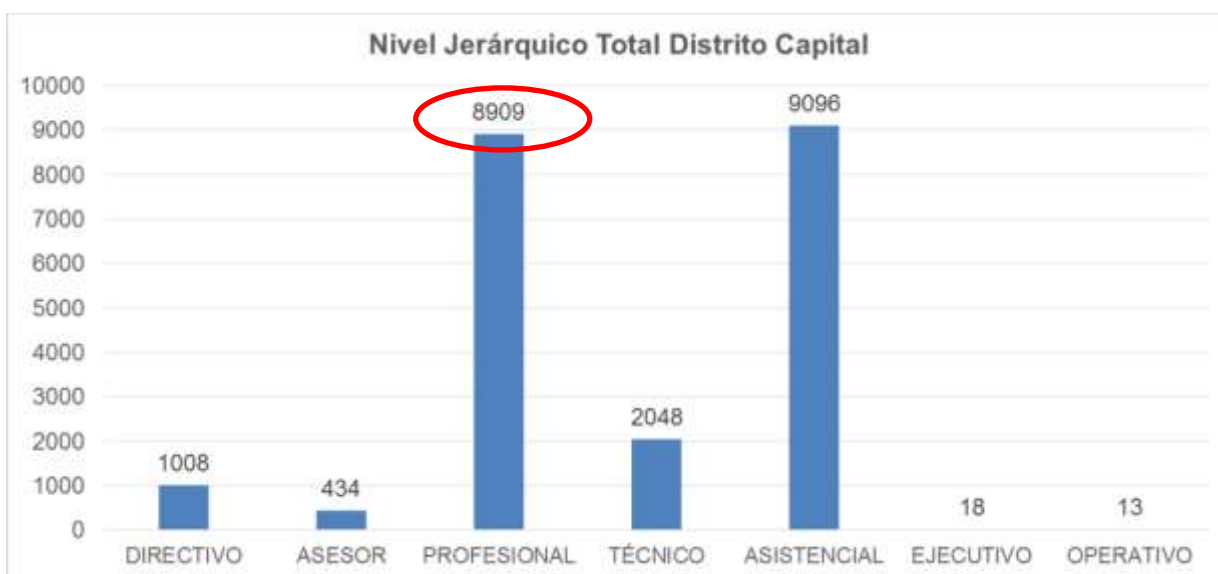
Fuente: SIDEAP - DASCD

Ahora bien, centrados en lo que se denomina empleo público revisemos las posibilidades y la situación de los jóvenes. El empleo público es un componente altamente reglado en el andamiaje institucional. Por lo cual existen categorías y clasificaciones establecidas mediante ley. En primera medida, se clasifica mediante niveles jerárquicos, que delimitan el nivel de conocimiento y experiencia requeridos y también el grado de responsabilidad de las personas que desempeñan dichos cargos.

Para el caso del Distrito Capital, existen cinco niveles jerárquicos: directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial. Los niveles ejecutivos y operativo corresponden a la Universidad Distrital “José Francisco del Caldas” quien tiene un régimen especial.

En principio el nivel profesional corresponde a 8.909 empleos públicos (gráfica 2), de los cuales el 4% son empleos que no tienen requisitos de experiencia. Estos empleos potencialmente podrían ser ocupados por jóvenes profesionales.

Gráfica 2. Empleo Público por nivel jerárquico.

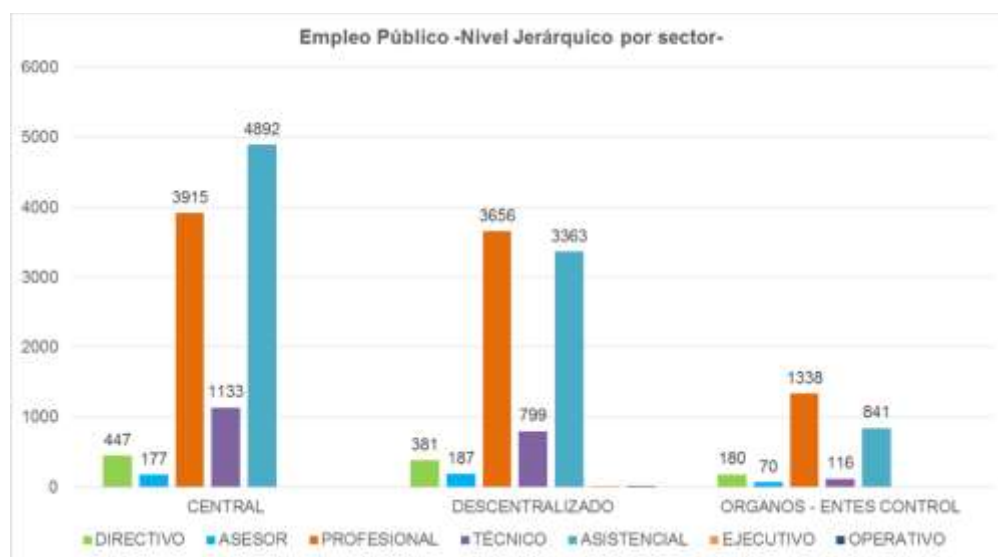


Fuente: SIDEAP – DASCD

Otro dato sorprendente de la agrupación por nivel jerárquico corresponde a que la mayor parte del empleo público distrital corresponde al nivel asistencial. Realidad que contrasta con uno de los fundamentos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública sobre la profesionalización del servicio público.

Por otra parte, según la Gráfica 3, la mayor parte del empleo público está concentrado en el nivel central, lo cual se traduce que en el distrito capital, la fuerza de trabajo mediante el empleo público está concentrada en el nivel de formulación y coordinación de las políticas públicas, mientras que las entidades ejecutoras que están en el nivel descentralizado cuentan con menos personas a cargo. Este aspecto impacta en el perfil de los profesionales que está demandando el Distrito.

Gráfica 3. Empleo público por nivel jerárquico y sector.

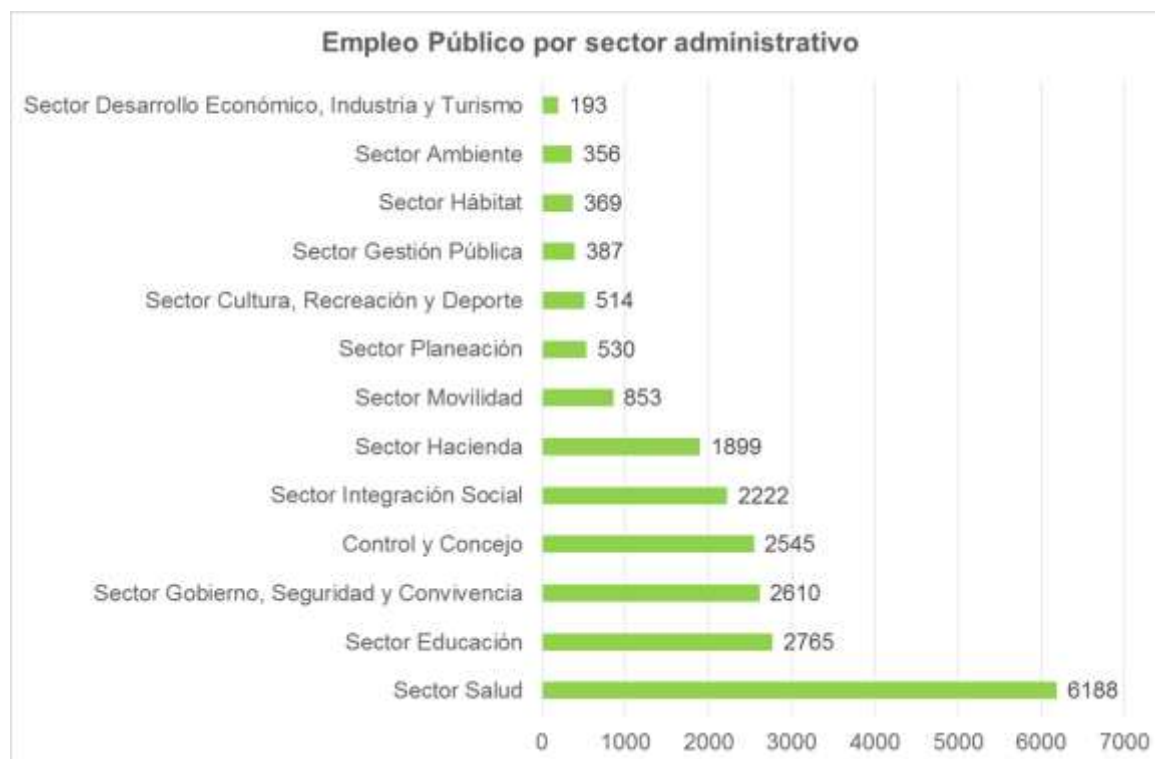


Fuente: SIDEAP – DASCD

La revisión de información por sector administrativo muestra que la mayor concentración está en el sector salud (gráfica 4), situación explicada por los 22 hospitales públicos que conforman el sector. En este sentido el énfasis sobre las profesiones relacionadas con el área de la salud es un punto a tratar más adelante. El segundo sector administrativo con más empleos públicos es el sector educación,

seguido por el sector gobierno, seguridad y convivencia. Los tres primeros sectores en esta clasificación corresponden a servicios esenciales que presta cualquier Estado.

Gráfica 4. Empleo Público por sector administrativo.

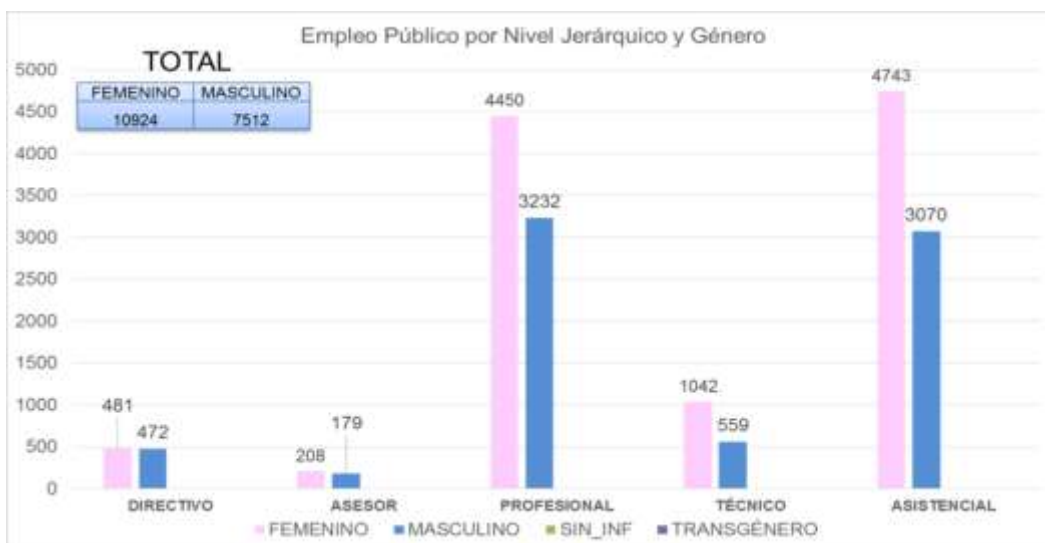


Fuente: SIDEAP - DASCD

Existe una participación mayoritaria de las mujeres en el empleo público distrital, con una relación de 60% mujeres y 40% hombres. Sin embargo, agregando la variable etaria a la anterior información identificamos que solo el 15% de los Empleos Públicos corresponden a personas menores de 30 años. La mayor parte de los empleos públicos los ocupan personas mayores de 41 años, y se concentran sobre todo en el rango de 51 a 55 años. Esta situación indica que hace 20 o 25 años hubo una

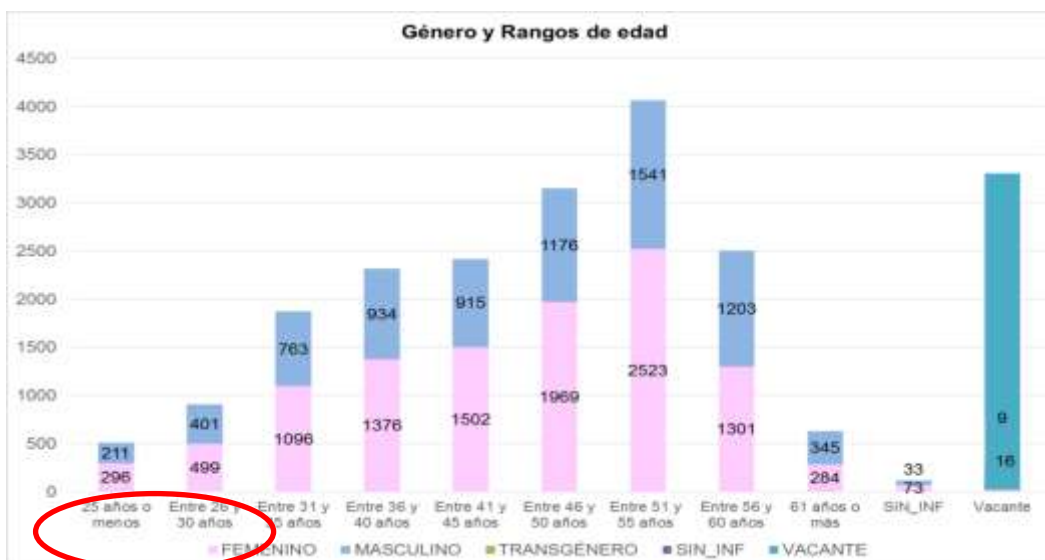
incorporación de talento relativamente joven al empleo público distrital, pero no ha existido una renovación o incorporación de jóvenes al distrito.

Gráfica 5. Empleo Público por nivel jerárquico y género.



Fuente: SIDEAP – DASCD

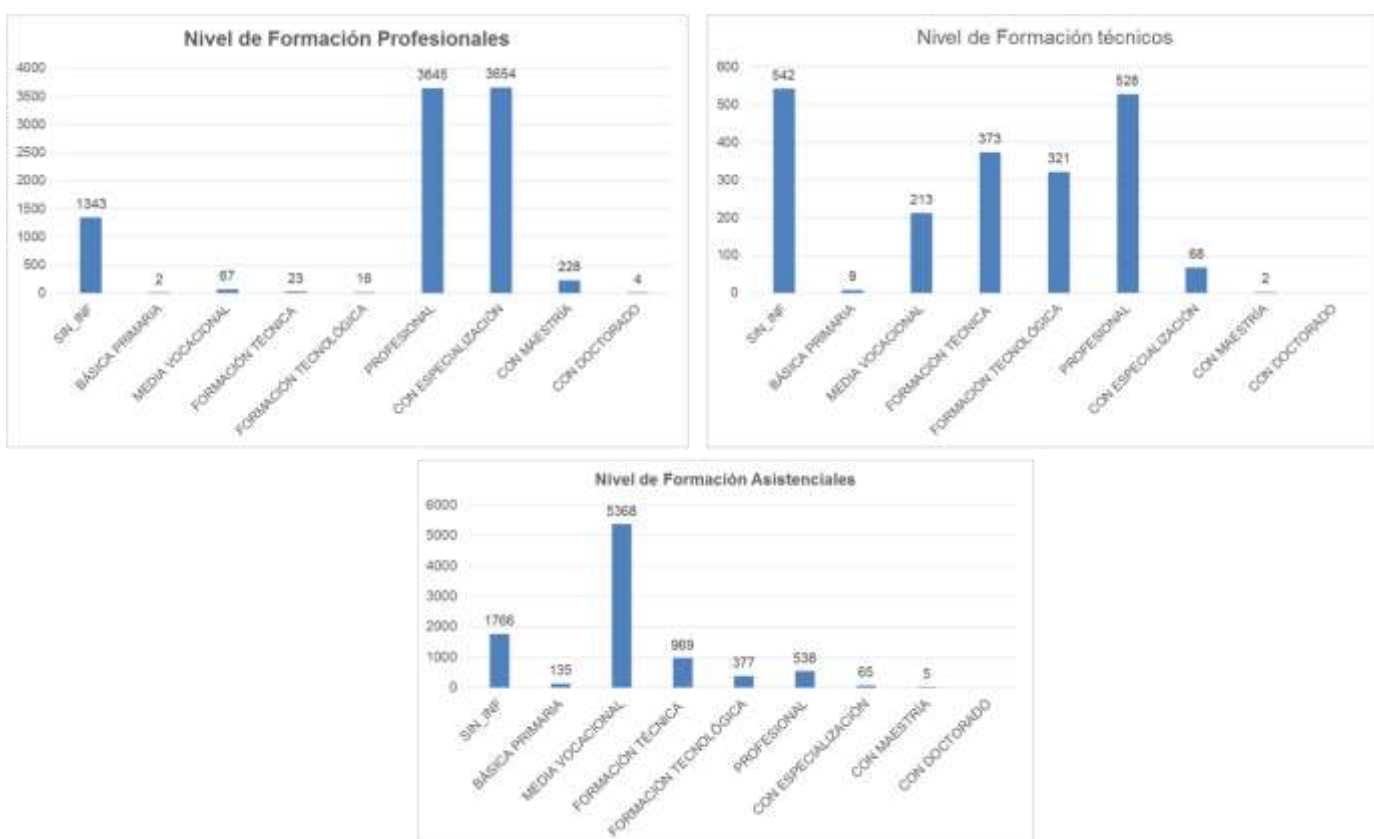
Gráfica 6. Empleo Público por género y rangos de edad.



Fuente: SIDEAP – DASCD

Otro aspecto a analizar es el nivel de formación de las personas que desempeñan los empleos públicos en el Distrito. Es como vemos que para el técnico y asistencial existen personas sobre calificadas para ejercer el cargo que usan actualmente, también es importante señalar que alrededor del 50% de los profesionales cuentan con al menos una especialización.

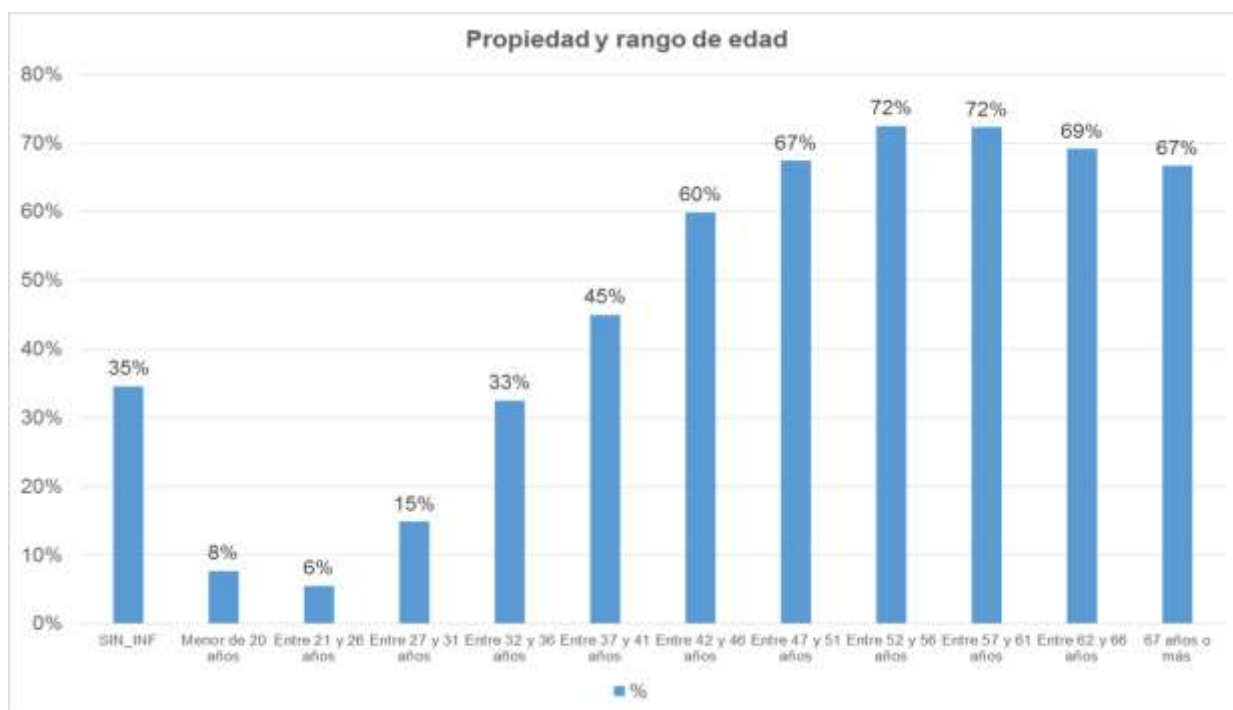
Grafica 7. Nivel de formación de los profesionales, técnicos y asistenciales.



Fuente: SIDEAP – DASCD

Finalmente, la gráfica no. 8 señala según rangos de edad, que porcentaje de empleados públicos tiene al menos una propiedad. Los empleados públicos menores de 31 años en general no tienen propiedades a su nombre. El rango de edad que garantiza la posesión de un inmueble es de entre 47 años o más. Lo cual indica que su obtención en la mayor parte corresponde a créditos de vivienda de mediano y largo plazo, que están condicionados a la estabilidad laboral e ingresos que permitan el pago mensual de las cuotas.

Gráfica 8. Empleados Públicos por Rango de edad y Propiedad privada –Bien Inmueble-



Fuente: SIDEAP - DASCD

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una de las conclusiones que sobresale del análisis de datos es la mínima participación de la población menor de 28 años en el Empleo Público Distrital, materializada en la composición real del empleo público. Otro aspecto relevante es la composición de los niveles jerárquicos del empleo público en la capital del país, el empleo público en su mayor parte se compone por el nivel asistencial.

El incumplimiento del mandato constitucional que establece que el mérito es el criterio para ingresar a trabajar con el Estado, cuando más del 50% de personas que trabajan con él, ingresaron sin criterios de evaluación de competencias y experiencia sobre la labor a desarrollar.

No existe vínculo entre la academia y el Estado para transferir el conocimiento generado en las aulas de clase con la acción administrativa. Entonces retomamos la discusión planteada en el marco teórico de este trabajo sobre el papel técnico o político de la administración pública. Siguiendo a Omar Guerrero (2010), esta discusión se zanja así: la expresión y los intereses de los ciudadanos se traducen mediante elecciones del legislativo, cuerpo que a su vez materializa en leyes que el ejecutivo debe acatar. En este ejercicio de implementación el ejecutivo interviene en la sociedad, que a su vez ya expreso sus intereses mediante la elección del legislativo. En este sentido, la intervención de la administración pública en la sociedad no es un ejercicio

técnico, es una labor política de intervención. Si a esto le sumamos que constitucionalmente, se establece la posibilidad de ingreso a un cargo público como un derecho de todos los ciudadanos, estamos ante un ejercicio político que se debe garantizar mediante todos los mecanismos posibles.

La propuesta de acciones para garantizar el acceso de jóvenes profesionales al empleo público son:

El ser humano primero: en un Estado Social de Derecho, debe ser eje principal de todas las políticas públicas el ser humano, entendido como el componente básico de la sociedad, revestido de derechos y deberes, y sobre el cual existen acuerdos mínimos para garantizar su dignidad.

Gestión del conocimiento: Una línea de acción es la necesidad de desarrollar la gestión del conocimiento con el propósito de realizar informes, estudios e investigaciones, con relación a los derechos, deberes, principios y finalidades del trabajo y la administración pública Distrital. Así mismo, para el soporte técnico - conceptual la información y toma de decisiones estratégicas en los temas relacionados al Empleo Público distrital. Es necesario que la planeación y el desarrollo del sistema de talento humano tengan criterios basados en análisis de datos, análisis de contexto y una racionalidad que oriente la toma de decisiones estratégicas.

Este elemento es novedoso, en tanto que no existe a nivel distrital un espacio de observación y reflexión sobre las problemáticas del empleo público. Si una de las líneas de trabajo es el empleo juvenil, la gestión del conocimiento debe rastrear los procesos de ingreso, permanencia, movilidad y retiro de los profesionales jóvenes al empleo público distrital.

También es necesario que cada entidad distrital desarrolle un procedimiento de gestión del conocimiento que garantice la transferencia de conocimiento de los empleados públicos expertos con los recién vinculados, e ir documentando para cada institución la mejora de procesos.

Definición de perfiles: es necesario que el Distrito Capital actualice la identificación de los perfiles profesionales que se requieren en cada una de las 68 entidades, dado el dinamismo social, político y económico de Bogotá, y su impacto en un territorio y una población que representa casi una cuarta parte del país.

La definición de perfiles debe tener en cuenta las nuevas tecnologías, los nuevos conocimientos y nuevos perfiles profesionales que brindan posibilidades de mejorar procesos y procedimientos. Es de suma importancia una definición adecuada de los perfiles laborales, en tanto que incide en los concursos que realiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad que toma como base este perfil para diseñar el concurso de méritos. La precisión de la definición incide directamente en el

reclutamiento de la persona que tenga o no las competencias requeridas para el desarrollo de una labor específica.

Plan de carrera: Es viable técnica y jurídicamente que a nivel distrital se diseñe un plan de carrera para los jóvenes vinculados al Empleo Público, mediante las figuras de encargo y comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, y se puedan desempeñar según el perfil profesional en diversos ámbitos de la administración pública distrital, tanto por sectores como por áreas funcionales, y poder generar una visión integral de la labor. La movilidad y el aprendizaje continuo deben garantizar niveles adecuados de desempeño y motivación laboral.

Así mismo es posible generar incentivos a aquellos jóvenes que demuestren un excelente desempeño a través del nombramiento en cargos directivos o asesores.

Concursos de méritos: es indispensable que el Distrito Capital y la Comisión Nacional del Servicio Civil convoquen a concurso las vacantes definitivas que existan en las entidades distritales. Para garantizar que ingrese a la Administración Pública Distrital fuerza laboral joven, es necesario que al menos el 30% de los empleos públicos tenga como requisito de la convocatoria, ser menor de treinta años al momento de presentar el concurso.

Evaluación de competencias: Se propone generar evaluaciones quinquenales a los empleados públicos del distrito, en donde se midan las competencias e idoneidad para desempeñar el empleo. La idea es que la vinculación al empleo no sea vitalicia per se, más bien que esté relacionada con desempeños laborales aceptables y que agreguen valor a las instituciones.

Para lograrlo, la administración pública también debe garantizar capacitación constante, y actualización de perfiles, competencias, evaluaciones y demás elementos que le den a cada empleado público la posibilidad de aprender y mantener el desempeño laboral.

Incentivos a la mejora de proceso: Especialmente para los empleados públicos menores de treinta años es necesario generar espacios de reconocimiento a la mejora de procesos relacionados con la misionalidad de cada entidad distrital.

El denominado salario “emocional” cuenta como una estrategia para mantener fuerza laboral entusiasta, motivada y comprometida, con una labor que tiene una preponderancia superior en tanto que es la expresión y la intervención del estado en la sociedad.

Vinculación de la academia: finalmente, es imperativo generar lazos entre el mundo académico y las entidades públicas distritales, a través de semilleros de investigación, prácticas laborales, convenios administrativos, estudios y demás mecanismos, que

acerquen a los jóvenes con la realidad institucional, y la realidad de ciudad que cada entidad distrital afronta día a día. Como vimos, el sector público distrital abarca todos los aspectos de la vida pública y sobre los cuales hay extensas líneas de acción.

A estas recomendaciones es necesario agregar la re significación del concepto de trabajo como actividad humana. En la historia de la humanidad el trabajo siempre ha jugado un papel crucial desde las actividades artesanales hasta las máximas expresiones de la ciencia y el arte, desde el mercantilismo del siglo XVI a mediados del siglo XVIII los mercantilistas están en unas esferas políticas y económicas donde el Estado es fuertemente intervencionista y la noción de riqueza es que se produce exclusivamente en el terreno de la circulación de las mercancías, la compra-venta de mercancías.

A mediados del siglo XVIII aparecen los fisiócratas y entienden que la riqueza nace en la agricultura, en el campo y viene su grito de guerra contra los mercantilistas, laissez faire, se dibujan los primeros postulados liberales sobre el campo, la propiedad, el trabajo. Luego aparece Adam Smith, advirtiendo que el trabajo genera valor y no solamente en el campo sino en toda la fase productiva, tanto industrial, como en el campo, se replantea entonces la teoría del patrón trabajo y entra en los terrenos de la plusvalía como origen de la acumulación.

La definición que trae Karl Marx a propósito del trabajo como categoría y luego si de las especies del trabajo: “El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza. En este proceso, el hombre se enfrenta como un poder natural con la materia de la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y las manos, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda. Y a la par que de ese modo actúa sobre la naturaleza exterior a él y la transforma, transforma su propia naturaleza, desarrollando las potencias que dormitan en él y sometiendo el juego de sus fuerzas a su propia disciplina” I Tomo. Sección Tercera, Capítulo Quinto. El Capital.

Se puede concluir de allí que existe una relación entre la persona y el medio dentro del cual se desenvuelve al amparo del trabajo, esta relación puede ser intelectual y al mismo tiempo nos estamos realizando como personas en tanto adquirimos mayores destrezas, mejor manejo de las cosas, nos cualificamos incluso humanamente si está dentro de nuestros propósitos vivir esa opción, y en el centro existe el hombre esencialmente con ser creador, el hombre crea todas las cosas en la medida de sus posibilidades.

Basta mirar la deuda que tiene el Estado en el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado y las demandas frente a la comunidad, es necesario revisar la

escala de responsabilidades y competencias, siempre existirá márgenes de maniobra y mejora en la gestión individual y colectiva.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, L. (2007). El estudio de las políticas públicas. México.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Decreto 689 de 2011. Bogotá: Registro Distrital 4805 de enero 2 de 2012.

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. (2006). La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social para América Latina. México D.F.: Editorial Planeta Mexicana.

Bozeman, B. (1998). La Gestión Pública su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica.

Brum, M. I. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México D.F.: M. A. Porrúa.

Cely, D. M. (2013). La deficiente gerencia del talento humano. Bogotá: UMNG.

Chiavenato, I. (2004). Comportamiento Organizacional. México: Thomson.

Colombia . (1997). Constitución Política. Bogotá: Legis.

Congreso de la República. (2013). Ley Estatutaria 1622 de 2013. Bogotá.

Constitución Política de Colombia (2 edición ed.). (1991). Bogotá: Legis 2ª Edición.

Corte Constitucional. Sentencia C-563 de 2000. M. P. Fabio Morón Díaz.

Cruz, Luis Edgar. (2010). La Constitución Política de 1991 y la Apertura Económica. (R. v. 2010, Ed.) Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística . (2015). Mercado Laboral de la Juventud. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2015). Boletín técnico Mercado Laboral de la juventud. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperida para todos" Imprenta Nacional de Colombia 2011

Dimock, M. (1937). The Study of Administration. American Political Science Review, 31-32.

Edmundo, J., & Echebarría, K. (2006). El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina. Washington: BID y Planeta.

Germán Puentes González La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad?, Germán Puentes González

Goodnow, F. (1980). Política y Administración: Funciones primarias del Estado. México: INAP.

Graglia, E. (2012). Manual de políticas públicas. En búsqueda del bien común. Buenos Aires: Konrad-Adenauer - Stiftung.

Guerrero, O. (2000). Administración Pública. En L. Baca, J. Bokser, F. Castañeda, C. Isidro, F. (. Germán, & C. (comp) (Ed.), Léxico de la política. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Guerrero, O. (2003). Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política? Revista Venezolana de Gerencia, 379-395.

Kant, Immanuel ¿Qué es la ilustración? 1784

Klissberg, B. (1995). El pensamiento organizativo: de los dogmas al nuevo paradigma gerencial. Buenos Aires, Argentina: Tesis.

Marx, Karl. El Capital, Volumen I Tomo I. El proceso de producción del capital. 1867

Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1992). Las políticas Públicas. Barcelona: Ariel.

Mintzberg, H. (1979). La estructura de las organizaciones. New Jersey, NJ: Prentice

Oficina Internacional del Trabajo . (2005). El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo 93a (pág. 108). Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2015). TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO JUVENIL 2015. Ginebra, Suiza : OIT, Primera Edición.

Parsons, W. (1995). Public Policy. An introduction to the Theory and Practic of Policy Analysis. Reino Unido: Edward Elgar.

Peters, G. (1999). La política de la Burocracia. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Prada, E. L. (2004). Introducción a las políticas públicas. Chile: Fondo de Cultura Económica.

Roth, A. N. (2006). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Aurora.

Sáenz, M. T. (1997). El análisis de las políticas públicas. En E. C. Rafael Bañon, La nueva administración pública. Madrid: Alianza editorial.

Samper, A. d. (2006). Claro oscuros de la Constitución Política de 1991. Bogotá: Utopo.

Sánchez González, J. J. (2001). La administración pública como ciencia. Mexico D.F.: Plaza y Valdés, S. A. De C. V.

Sanchez González, J. J. (2002). Gestión Pública y Governance. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sentencia C-030 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía

Sentencia C-266 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia C-563 del 2000, M.P Fabio Morón Díaz

Simon, H., Smithburg, D., & Thompson, V. (1968). Administración Pública. México: Letras.

Smith, Adam. La Riqueza de las Naciones, 1776

Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: INAP.

Turkson, P. (2011). Promover el desarrollo humano integral para erradicar la pobreza. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (2003). Carta Iberoamericana. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”.

Vergara Mesa, Hernán Darío Artículo “empleo público y corrupción en colombia” Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Antioquia. 2011

Villanueva, L. A. (2007). El estudio de las políticas públicas. México.

Weber, M. (1993). Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

White, L. (1964). Introducción al Estudio de la Administración Pública. México:
Compañía General de Ediciones.

Woodrow, W. (1985). Estudio de la administracion . México: Trillas.

Zuleta, Estanislao. Elogio a la dificultad y otros ensayos. 2000.