

**POLÍTICA O MERITOCRACIA? LA PUERTA PARA EL INGRESO Y
PERMANENCIA EN EL SISTEMA DE CARRERA EN COLOMBIA.**



LILIANA ANDREA VILLALOBOS GORDO

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA
CAJICA – JULIO 2015**

**POLÍTICA O MERITOCRACIA? LA PUERTA PARA EL INGRESO Y
PERMANENCIA EN EL SISTEMA DE CARRERA EN COLOMBIA.**



LILIANA ANDREA VILLALOBOS GORDO

**Trabajo de grado como requisito para optar al título de
Especialista en Finanzas y Administración Pública**

Asesor

CÉSAR AUGUSTO BERNAL TORRES

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA
CAJICA – JULIO 2015**

ENSAYO

POLÍTICA O MERITOCRACIA? LA PUERTA PARA EL INGRESO Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA DE CARRERA EN COLOMBIA.

IS POLICY OR MERITOCRACY? DOORWAY ENTRY AND STAY IN THE SYSTEM OF CAREER IN COLOMBIA.

LILIANA ANDREA VILLALOBOS

Bogotá, Julio de 2015

RESUMEN

Este documento permite analizar la situación actual de los sistemas de carrera en Colombia y conocer los factores que han impedido se realice la implementación de la carrera administrativa como un sistema técnico de gestión del talento humano al servicio del Estado. Teniendo en cuenta que los países en vía de desarrollo cuentan con modelos de gestión de la función pública que muestran como una estructura organizada e incluyente implementa procesos de selección y continua capacitación para el ejercicio de un cargo, se establece que la carrera administrativa es una herramienta que permite al Estado garantizar la prestación de los servicios misionales con calidad y eficiencia, a su vez se define que los cuerpos políticos que ejercen influencias producto de relaciones clientelistas, reducen el empleo público al cumplimiento de prebendas e intereses particulares. Sin embargo, es pertinente resaltar además la importancia de la profesionalización de los servicios ofrecidos y la importancia de la coherencia y pertinencia en la formación y capacitación que requiera cada uno de los funcionarios que desempeñan labores propias de la administración pública. Finalmente pese a que en Colombia Entidades como la CNSC y el DAFP se dedican a regular todo lo concerniente a este tema, sigue siendo un asunto de papel y se continúa con un conformismo limitado a la expedición de normas sin

control ni aplicabilidad, paradigmas que se rompen propositivamente con planes de Gobierno enfocados a la objetividad y medición de resultados para la permanencia en la carrera administrativa.

ABSTRACT

This document allow analyzing the currently situation of the Colombian career system and knowing the factors that have prohibited to perform the implementation of the administrative career like a technical system of human resource management to the service of the state. Having into consideration that developing countries have models of management of public function, it show like an organized and included structure, implement processes of selection and continue training for the exercise of the post. The administrative career is a resource that permits the state guarantee the provision of missionary services with quality and efficiency, and at the same time it defines that the political representatives exert influences as a result of client's relationship; that reduce the public employment to comply with soft job and particular interests. However, it is also relevant to stress the importance of professionalizing the services offered and the importance of consistency and relevance of education and training required by each of the staff members performing tasks of public administration tasks. Finally, even though in Colombia the state bodies like CNSC and DAFP are dedicated to regulate all about this topic, it is still a paper issue and continues with a limited conformism to the expedition of laws, without control nor applicability; paradigms that are broken with government programs that are focused in the objectivity and measuring of results for the term in the administrative career.

Palabras clave: Meritocracia, Función Pública, Carrera Administrativa, Burocracia, Estado.

Keywords: Meritocracy, public function, administrative career, bureaucracy, state.

INTRODUCCIÓN

Uno de los debates contemporáneos de mayor vigencia en la gestión del talento humano de las organizaciones públicas gubernamentales, está relacionado con la vigencia y efectividad de la carrera administrativa para la modernización del Estado y la democratización de la sociedad, por ello, la definición de los sistemas de carrera administrativos y de servicio civil, los procesos de selección y reclutamiento, y la permanencia de los servidores en la administración pública son factores esenciales para garantizar la eficacia, eficiencia y la satisfacción de la comunidad en la prestación de los servicios del estado.

Dada la importancia de establecer dentro de la política de transparencia en el país: mecanismos de selección, capacitación pertinente, evaluaciones del servicio que eleven el resultado de la satisfacción de la población frente a los servicios de la administración pública, el planteamiento de los autores y como resultado del análisis se busca aportar diferentes posiciones y modelos exitosos que permitan reevaluar en Colombia los sistemas de ingreso y permanencia en la carrera administrativa y otros sistemas de carrera especiales.

Para Mascott, M (2003a: 1) Los servicios de carrera forman parte del modelo burocrático de implementación de políticas, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de la administración.

Para Mascott, M (2003b: 8) el modelo burocrático debe establecer, “ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación, son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a

todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración pública”.

De acuerdo con Bonifacio (1995:1). El modelo burocrático obliga a los funcionarios a tener neutralidad en sus acciones es decir, a mantener la objetividad e imparcialidad en la labor desempeñada al interior de la administración, expresándose en la predisposición para actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la obtención de los objetivos principales que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas

Finalmente, este planteamiento ha perdido relevancia, toda vez que consideran que la crisis del Estado y de la sociedad latinoamericana, se tiene a la burocracia como una de las causas generadoras, considerando por ello necesario, para superar esa crisis, adoptar las diversas estrategias de flexibilidad laboral que se plantean desde los escenarios de la nueva administración pública, argumentando que con prácticas estratégicas y funcionarios mas capacitados puede contrarrestarse la ineficiencia que viene caracterizando a las Entidades del Gobierno. Es decir, que mientras para los países de economías avanzadas, la burocracia fue instrumento esencial para su consolidación, para los países en desarrollo como Colombia, ésta se convirtió en un obstáculo para lograr no solo la modernidad administrativa, sino también un mejor desarrollo económico y social.

Por el contrario, hay pensamientos que siguen insistiendo en la necesidad de consolidar el Estado de Derecho y avanzar en la construcción del Estado Social, objetivo que es difícilmente alcanzable sin la efectiva vigencia, entre otros factores, de una Administración genuinamente burocrática, fundamentada en la preparación, el mérito y la calidad del servicio de las entidades.

SISTEMAS DE CARRERA Y SU IMPACTO EN EL SERVICIO CIVIL Y PROFESIONAL EN COLOMBIA.

En el Diccionario de Política y Administración Pública (1996), el servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, logrando así altos niveles de eficiencia y eficacia que se evidencian en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su estructura administrativa.

El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores cuyo compromiso sea con el interés y bienestar común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública, tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal para que el Estado responda con eficiencia y eficacia.

Es importante establecer que cada región por su cultura debe implantar un sistema de ingreso y permanencia en el servicio público que garantice a la población servicios con calidad, idoneidad y oportunidad ya que estos exclusivamente los brinda el Estado en condiciones de gratuidad y en cumplimiento a los mandatos constitucionales; en Colombia aunque manejado formalmente desde el ordenamiento jurídico desde hace ya varias décadas, existen unos cuerpos burocráticos, organizados legal y administrativamente, pero se impone en la realidad el régimen clientelista que caracteriza entonces no solo un estilo político, sino también la gestión administrativa. Sin embargo, y pese a

que entidades como la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entre otros, han regulado el ingreso y permanencia en la Carrera Administrativa, sigue siendo un asunto manipulado “políticamente”.

Igualmente es evidente esta realidad latinoamericana, por ejemplo, aunque formalmente la primera Ley de Carrera de Administrativa fue expedida en 1.938, es decir, hace más de siete décadas, hasta el año 2004 se intentó realizar un amplio concurso de méritos para ingreso a más de cien mil empleos públicos estatales, el que concluyó hasta el año 2012, demora que fue generada por la presión ejercida por los diferentes actores, mediante diversos mecanismos, para que se incorporen extraordinariamente, sin concurso a quienes vienen desempeñando esos empleos y que obviamente fueron incorporados, en su gran mayoría por relaciones clientelistas.

Por ello, se deduce que la dualidad del fenómeno burocrático en la administración pública colombiana, se soporta y establece que las mayores dificultades son evidenciables en los tecnicismos utilizados en la pruebas de competencias específicas que se alejan de la realidad en cuanto a lo que en verdad se requiere para ofrecer servicios a la medida de las necesidades de la población; entre los más significativos los factores de naturaleza política, económico-administrativa y aspectos de carácter normativo.

Los servicios de carrera aparecen y empezaban a consolidarse con el Estado moderno, cuando los funcionarios del rey se convirtieron en servidores del Estado una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas (Crozier, 1996: 1).

En ese sentido, Perry Becke y Theo Toonen señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos:

- 1) La separación de lo público y lo privado.
- 2) La separación de lo político y lo administrativo.
- 3) El desarrollo de la responsabilidad individual.
- 4) La seguridad en el empleo.
- 5) La selección por mérito e igualdad (Longo, 2004:71).

Según el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas se define el servicio civil o público como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación, Un referente indispensable en este tema es Max Weber, quien en su tipología de la dominación definió como rasgos de la administración moderna el que la legitimidad y autoridad descansan en la legalidad y que el ejercicio de la autoridad sea realizado por una administración burocrática caracterizada por la existencia de una estructura administrativa jerárquica con competencias bien delimitadas en reglamentos; en el hecho de que la selección y contratación del personal se sustente en las calificaciones profesionales de los funcionarios y en pruebas que las acrediten; también en que las obligaciones y derechos de los servidores públicos se expliciten en un contrato y en que la retribución se haga en dinero con sueldos fijos; de igual forma, los funcionarios ejercen el cargo como su única o principal actividad; los funcionarios pueden hacer una carrera y tienen la posibilidad de ascenso por años de ejercicio; los funcionarios llevan a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad; los funcionarios están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa; y, finalmente, la calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento.

Es importante hacer referencia a Max Weber porque los principios de su tipología de dominación legal-racional constituyen la base del modelo tradicional de administración pública que rigió el funcionamiento de los servicios civiles hasta hace veinte años. Definiciones más actuales pero que recuperan elementos del modelo weberiano, coinciden en señalar que los valores sobre los que se fundan los servicios de carrera son el mérito como criterio de reclutamiento y ascenso del personal, la igualdad que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados y promovidos y la estabilidad en el cargo como mecanismo para evitar el sistema de despojos o de botín (spoils system).

Los rasgos característicos de los servicios de carrera son, principalmente, la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema. Otras características que comparten de forma menos generalizada los servicios civiles de carrera modernos son, primero, que las posiciones de los funcionarios se deciden de forma centralizada y éstas se clasifican de acuerdo con el rango; segundo, el salario y pensión de los burócratas se pagan en función del cargo y no con base en su desempeño; y tercero, existen claras restricciones a las entradas laterales en los estratos medio y alto del escalafón administrativo, lo que obliga a ingresar desde la parte más baja del escalafón.

Cabe aclarar que no existe una definición única de servicio civil de carrera; sin embargo de manera generalizada se utiliza como un sinónimo de carrera administrativa y se relaciona siempre con funcionarios, función pública y servicio público. Una de las definiciones de servicio civil más completa es la de McGregor y Solano quienes incluyen en dicha definición tres dimensiones sobre el papel que deben desempeñar los servicios civiles en sus entornos institucionales: “primero,

el servicio civil representa por definición un sistema de gestión del personal público. Segundo, los servicios civiles institucionalizados engloban una serie de reglas que dirigen la acción conjunta de sistemas administrativos complejos; y tercero, la idea del servicio civil como un símbolo que incorpora el conjunto de valores que deben regir el servicio público”.

La primera dimensión se refiere a la composición interna del servicio civil y cómo se distinguen estos funcionarios del resto de los servidores públicos; esto es, se explicitan sus reglamentos, procesos de reclutamiento, de formación y separación. La segunda tiene que ver con el modo en que los servicios civiles definen su relación con el sistema político y la ciudadanía para lograr una operación consistente. La tercera dimensión se refiere a un componente que podríamos señalar como ideal del servicio civil, relacionado con el comportamiento que se espera de los servidores públicos.

¿Podría entonces considerarse los servicios civiles como sistemas de gestión del personal? Dado que estos se caracterizan por la permanencia de los funcionarios a pesar de cambios en la estructura política del gobierno.

Para McGregor y Solano, la relación laboral entre el Estado y sus servidores en sistemas de servicio civil se define por dos elementos; la selección del tipo de mercado laboral en la administración pública y el diseño del sistema de gestión de recursos humanos.

En los mercados laborales es importante analizar la tipología, ya que gracias a esto la administración pública determina el tipo de servicio público, la fuerza política de la burocracia y la relación entre políticos y burócratas. Existen al menos dos modalidades de los mercados laborales en los servicios civiles, los cerrados y los abiertos. Se entiende por mercado laboral cerrado un esquema en el que la contratación del personal público debe hacerse dentro de la misma

administración y donde los funcionarios van ascendiendo desde abajo haciendo carrera en el servicio público. Los sistemas abiertos permiten la contratación del personal público no sólo de funcionarios con experiencia en el sector público sino a personas de otros sectores. Por lo general, los sistemas de servicio civil crean mercados laborales cerrados; sin embargo en algunos casos como en los Estados Unidos el sistema es abierto, donde se favorece la contratación de personal, por ejemplo, del sector privado para cargos intermedios y altos.

Algunas ventajas de contar con mercados laborales cerrados son que contribuyen a fortalecer el ethos público y a imprimir mayor cohesión a la gestión pública así estos Gobiernos logran conformar un cuerpo burocrático unificado, experto y con una clara vocación de servicio.

La principal desventaja de este esquema es que los funcionarios se vuelven ineficientes por tener permanencia en su puesto y poca competencia externa; esto en la práctica ha fomentado la inamovilidad en la administración pública con los consecuentes costos negativos para una gestión eficiente. La única forma de controlar estas consecuencias perversas es mediante un diseño de gestión del servicio civil que genere los incentivos adecuados para restringir la ineficiencia de los funcionarios.

¿Y que debería caracterizar el diseño de los sistemas de gestión de recursos humanos? Entendido que los servicios civiles de carrera son sistemas que regulan la gestión del personal público mediante “un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general”; es decir, no todos los funcionarios públicos forman parte del servicio civil sino sólo aquellos cuya permanencia se considera necesaria para llevar a buen término la gestión pública. Este cuerpo normativo, a su vez, especifica el funcionamiento del sistema de gestión del servicio civil y su estructura, la que se puede integrar con los siguientes subsistemas:

- ✓ de ingreso
- ✓ de formación del servidor público
- ✓ de promoción y de carrera en el servicio público
- ✓ de evaluación del desempeño
- ✓ de suspensión y retiro del cargo.

De ellos uno de los más deficientes en Colombia es el subsistema de ingreso ya que este regula el proceso de reclutamiento y abarca desde la forma en que se determina el perfil deseado para cada puesto concursado hasta la entrada al servicio civil de los funcionarios. Para su óptimo desarrollo debe incluir como mínimo los siguientes aspectos:

1. Los requisitos que los aspirantes deben tener para entrar al servicio público (edad, formación académica previa, documentos probatorios, experiencia laboral, nacionalidad);
2. La descripción de los procesos de selección (exámenes, revisiones curriculares, entrevistas);
3. Las características de los puestos ofertados (nivel jerárquico, requisitos técnicos o académicos);
4. Las condiciones de incorporación a la estructura (grado, funciones, sueldo); y, en algunos casos, la existencia de un periodo de prueba, en el que el funcionario debe desempeñarse de manera satisfactoria antes de su incorporación definitiva. La primera fase del proceso de reclutamiento es delimitar el conjunto de candidatos a vincular; en la modalidad de mercados laborales cerrados, el reclutamiento es abierto y más equitativo sólo en las partes más bajas del escalafón, pero la contratación se cierra en puestos intermedios y altos.

Recientemente se ha puesto especial énfasis en la calidad de representación que tiene la administración pública; por ejemplo, en países como

Estados Unidos y Canadá, se han puesto en marcha programas como el Affirmative Action en el que se establecen cuotas para garantizar la entrada de minorías, como las que forman mujeres y discapacitados, entre otras. Hay que señalar, sin embargo, que los avances en este sentido han sido desiguales y su utilidad cuestionada.

En la mayoría de los países de la Unión Europea existe el concepto de servidor civil (Civil servant), los cuales son regulados por una ley especial de servicio civil que es distinta de la ley laboral del país. El caso del Reino Unido es de especial interés ya que los servidores civiles tienen regulaciones especiales que les confiere dicho estatus, sin embargo, no existe una ley especial que regule su funcionamiento. El hecho es paradigmático, ya que fue en Inglaterra donde se desarrolló el primer sistema de servicio civil.

Por otra parte es interesante resaltar por su especificidad el sistema alemán, donde existe una clara distinción entre los servidores civiles y el resto de los trabajadores al servicio del Estado. En Alemania, cerca del 40% de los servidores públicos son servidores civiles y su importancia es tal que desde la constitución alemana se hacen las diferencias para distinguir el trabajo de los Beamte (servidores civiles) de los Angestellte (empleados estatales). Los servidores civiles tienen una gran legitimidad social ya que son considerados los brazos ejecutores del Estado y los agentes públicos que guían sus actos por la neutralidad y la responsabilidad ante la ley (Petkevicius y Matesevicius, 2002).

Teniendo en cuenta lo anterior se puede decir, que existen tres criterios orientadores sobre la percepción del servidor público y el servicio de carrera en los países más desarrollados: los servidores civiles son fundamentales para mantener y reforzar el poder del Estado; la calificación y la competencia personal es el criterio orientador de la selección y la promoción de funcionarios de carrera; y

resulta imprescindible diferenciar la política de la Administración para mejorar la eficiencia de la Administración Pública (Petkevicius y Matesevicius, 2002).

Por otra parte y descendiendo al entorno Colombiano puede afirmarse que se dieron inicios a la profesionalización de la función pública, desde la Constitución de 1996, que en su artículo 62, limitó la atribución nominadora del presidente de la república, de los gobernadores y de los alcaldes, ya que conforme a ella el libre nombramiento y remoción solo podría hacerse con las normas que expida el Congreso de la República, así las cosas a lo largo del tiempo se evidencia la necesidad de erradicar el clientelismo para lo cual se han expedido diversas reglamentaciones concluyendo con la Ley 909 de 2004 la cual enmarca el desempeño en la administración pública en la actualidad.

De acuerdo con el BID (2013) La evolución del servicio civil en América Latina en la última década ha sido producto de esfuerzos exitosos y otros no tan exitosos de modernización, que se han enfocado en diferentes aspectos, los análisis de experiencias de reforma en tres campos clave, como lo son la profesionalización del segmento directivo, el establecimiento de garantías efectivas contra la politización del empleo público (de mayor relevancia para aquellos países de menor desarrollo relativo del servicio civil), y la reforma de la gestión de las compensaciones, arrojan conclusiones sumamente relevantes para el diseño y la implementación de estrategias que permitan avanzar con un paso más firme en la mejora de la gestión de recursos humanos del Estado.

El progreso alcanzado en esta década también resalta la factibilidad de continuar con avances graduales en el desarrollo de la administración pública de la región. Como parte de la estrategia a futuro, se identifican 10 objetivos principales en los cuales avanzar:

1. Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la Gestión del Recurso Humano.
2. Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitirle a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades.
3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes.
4. Profesionalizar el espacio directivo.
5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información.
6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuyendo los diseños de laboratorio.
7. Avanzar en la gestión del rendimiento con una visión estratégica y una alta dosis de realismo.
8. Mejorar la gestión de las compensaciones para atraer, retener y motivar al capital humano.
9. Mejorar la gestión de las compensaciones para contener la masa salarial.
10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público. La relevancia y priorización de cada una de estas recomendaciones dependerá, claramente, del nivel de desarrollo del servicio civil y del contexto de cada país.

El logro de esta posible medida para la modernización del servicio civil puede verse facilitado por la incorporación de algunos modelos exitosos sobre las experiencias de reforma de la última década. Estas son:

1. Promover la cooperación entre la entidad rectora del servicio civil y las instituciones fiscales, y construir coaliciones amplias dentro del poder ejecutivo en favor de la reforma.
2. Diseñar reformas graduales que tomen en cuenta las posibilidades y limitaciones técnicas y políticas existentes en cada contexto nacional.
3. Priorizar la mejora efectiva de las prácticas de gestión de las personas y no solo el perfeccionamiento del marco normativo.
4. Fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales.
5. Impulsar los incentivos políticos pro-reforma.
6. Promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma.

Por tanto y establecido que la gestión del Recurso Humano en materia de Sistemas de servicio Civil y Servicios profesionales de Carrera, estructuras que puede limitarse a capacitación y formación en algunos países ya que no se recibe suficiente, es importante a través de la evaluación experimental de 16 países (Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Republica Dominicana y Uruguay), partir de modelos exitosos de gestión y atracción del recurso humano.

Sin embargo, el hecho que exista alguna normatividad específica como en el caso de Colombia no es garantía de que la gestión de los procesos de personal haya sido transparente en el país (Calderón, 2004: 76). Así pues, teórica y prácticamente, puede existir un servicio civil sin carrera administrativa, pues la carrera administrativa se regula en las normas pero en la práctica no opera. (Younes, 1998: 177).

Entre las causas para que no opere, se encuentra que...”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).

Además, la carrera se ha distorsionado con el objeto de mantener en sus cargos a empleados deficientes e incompetentes, tal como lo señala la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997: 26) que en su informe final se refiere a que ..”La rigidez laboral del sector público ha ido en detrimento de la consolidación institucional. La defectuosa aplicación de la carrera administrativa ha creado inflexibilidades que estimulan la contratación por fuera de la planta. La calificación de la carrera no ha servido para despedir a los funcionarios ineficientes y mucho menos para armonizar la planta con los propósitos institucionales”.

Adicionalmente a lo planteado es preciso interrogarse, como se dice en el adagio popular ¿Quién ronda a las Autoridades?, ya que es un secreto a voces, que los manuales de funciones en las administraciones territoriales y del orden nacional donde se especifican los requisitos para garantizar la idoneidad y competencia del servidor o funcionario público, se soportan en la acomodación de los perfiles de los candidatos, y no como debería ser en el orden lógico un asunto coherente que responda a las necesidades de las Instituciones y que integren las competencias y aptitudes necesarias para cada cargo.

Por otra parte es necesario avanzar en criterios objetivos para la permanencia en el ejercicio de los cargos dentro de la administración pública, dado que si bien es cierto la Comisión del Servicio Civil, en Colombia, reglamento mediante el acuerdo 137 y 138 de 2010 el sistema de evaluación del desempeño, sigue siendo una actividad de aparente cumplimiento, que no evidencia mas que

la subjetividad de las relaciones laborales y que no se consolidan como instrumento de mejora y crecimiento profesional de los servidores de carrera.

Finalmente es de resaltar que comparativamente Centroamérica resulta ser modelo en muchos de los aspectos antes mencionados, siendo estos territorios Estados Federales que en su mayoría cuentan con cuerpos burocráticos diversos por su propia naturaleza.

Adicionalmente vale la pena plantear que si esta comprobado en países como México y Costa Rica que los Sistemas de Carrera funcionan en pro de una buena gestión administrativa pública, en Colombia atemoriza implantar un Sistema realmente efectivo y transparente, por la desaparición de una fuente de poder en la araña política.

CONCLUSIONES

En los diferentes puntos de vista y sistemas que se han dado a conocer anteriormente, se establece que existen estrategias y sistemas estructurados cuyos procesos parten de modelos exitosos y de resultados para lograr que el Estado garantice el cumplimiento de su misión y funciones desde el orden constitucional, sin embargo, también se muestra que han tenido que llevarse a cabo procesos empíricos y sin una base estructural para realizar un cambio en cuanto a la organización y funcionamiento de un cuerpo de trabajo en la organización elegida por un gobernante.

Así mismo se evidencia que dentro de los sistemas de carrera la elección y contratación de cada uno de los funcionarios dependiendo el nivel jerárquico, cargo y las funciones que por naturaleza debe desarrollar deben tener un principio rector que se fundamente en su capacidad intelectual, proceso académico,

actitudes y no en relaciones clientelistas que acomoden a personas por ventajas obtenidas.

En Colombia, la carrera administrativa no ha pasado de ser más que una consagración constitucional y legal bastante distante de la realidad político-administrativa del país. El legado colonial sigue reflejado en nuestras instituciones republicanas; por ello, el empleo público es visto aún como una prebenda, de la cual dispone el político para compensar las contribuciones y lealtades personales de su clientela, haciéndose cada vez más distante cimentar los valores modernos de la igualdad y el mérito en la función pública, como garantía de una administración moderna, puesta al servicio del ciudadano, encargada de efectivizar los derechos de los ciudadanos.

Sólo generando una ruptura con el camino recorrido será posible superar la perpetuación de la exclusión de la mayoría de la población del proceso de formación del Estado colombiano y la perpetuación de los mismos grupos sociales en el poder. Ojalá no tengamos que lamentarnos como el neogranadino Esteban Echavarría, citado por Jaramillo (1998): “Lloremos hermanos, nuestro país no existe... somos independientes pero no somos libres... las armas de España no nos oprimen, pero sus tradiciones aún nos agobian” (Jaramillo, 1998, p. 83-84).

Países desarrollados como Estados Unidos, permiten ilustrar como sistemas abiertos y cerrados involucran al sector privado para el ejercicio de funciones especializadas, y a su vez un ejemplo para organizar un equipo gubernamental no elegido por un grupo burócrata sino por personas que se convierten en funcionarios públicos gracias a los conocimientos obtenidos.

La crisis en las relaciones Estado - economía -sociedad, expresadas entre otras manifestaciones, en los cuestionamientos a los sistemas burocráticos de gestión gubernamental, han venido deslegitimando en los países

latinoamericanos, el proceso dirigido a la construcción de una administración pública profesional, orientada hacia el servicio del ciudadano y ajena a los privilegios, favores, compensaciones, y en general, relaciones clientelares y patrimoniales.

Pese a que en Colombia se soporta el Sistema de Carrera Administrativa en normas desde hace más de siete décadas, es evidente que la misma sigue siendo tema de papel. La desarticulación en la reorganización de funciones y reestructuración de las administraciones, no permite transparencia, ya que los roles, funciones y requisitos son el resultado de la acomodación de parámetros y beneficios para el postulado por los gobernantes de turno y no a la medida de las necesidades de cada una de las Entidades gubernamentales.

La crítica constructiva en los modelos presentados propone la búsqueda de la transparencia en los procesos de selección, la objetividad y necesidad de recursos para el reclutamiento y atracción de los servidores que puedan permanecer con altos niveles de productividad y así lograr la consecución de metas que satisfagan las necesidades de la población objetivo.

Además es importante redundar en modelos de gestión del talento humano que permitan, la evaluación permanente, la especialización y profesionalización de los prestadores de servicio, esto se logra con la implementación de planes de capacitación y herramientas de medición que optimicen las capacidades de los servidores, y que dicha formación sea en los campos y disciplinas en los que se designe al funcionario.

Finalmente es necesario mencionar que la compensación e incentivos propios de cada territorio debe responder a las exigencias laborales que equilibren el quehacer público, la demanda de los servicios exclusivos del Estado y los estándares de modernización que proyecta la administración pública no solo en el

capital intelectual del recurso humano, sino, a su vez es establecimiento de culturas de cambio, sistemas abiertos en el mercado laboral y herramientas tecnológicas de gestión.

BIBLIOGRAFIA

Bresser, L. (1997). Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 9.

Bonifacio, J. (1995). La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. Reforma y Democracia, 4.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Montevideo: BID.

Calderón, G (2004). Gerencia del talento humano en el sector público. En: Cuadernos de Administración. Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá. Volumen 17, N° 28.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Informe final: el saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En <http://biblos.uamerica.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=27664>

Consultado el 10 de Mayo de 2015

Crozier, M. (1996). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.

Jaramillo, R. (1998). *La modernidad postergada* (2a ed). Bogotá: Rivas Moreno Editor.

Mascott Sánchez, M (2003a). Sistemas de servicio civil y sus reformas: revisión comparativa. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. En: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/2.pdf>

Consultado el 9 de Mayo de 2015

Mascott Sánchez, M (2003b). Servicio civil: una comparación internacional. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. En: <http://www.serviciocivil.cl/sites/default/files/documentacionyestudios/serviciocivil.pdf>.

Consultado 12 de Mayo de 2015

Ley de Funcionarios Civiles del Estado (2007). Artículo 1. Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Universidad de Alicante, España. En: <http://www.docentes.us.es/uploads/normativa/LFCE.pdf>.

Consultado el 9 de Mayo de 2015.

Rivas, L et al (2013), Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. En: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012359232013000400006&script=sci_arttext

Consultado el 9 de Mayo de 2015.

Weber, M. (1968). *Economía y sociedad* (vol. II). México: Fondo de Cultura Económica.

Younes, D, (1998), *Derecho administrativo laboral función pública régimen disciplinario, nueva ley de carrera administrativa*. 8 ediciones. Bogotá: Temis.