

Control en el sistema de acceso a la carrera administrativa del sector publico

JENNY ALEXANDRA MORENO CARDENAS

Código:2501010

DAVID MENDOZA BELTRAN

ASESOR DE INVESTIGACION

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE ECONOMIA
DIRECCION DE POSGRADOS
ESPECIALIZACION EN CONTROL INTERNO
BOGOTA, 2015

RESUMEN

Colombia tiene un alto índice de desempleo que ha primado por encima de las características buenas que tiene el país. De esta forma la carrera administrativa en el sector público, no solo se ha convertido en una de las opciones más anheladas para encontrar un cargo laboral, sino además para encontrar estabilidad. Pero el sistema de acceso es complejo, largo y competitivo y si bien es cierto que tiene muchas ventajas, a su vez presenta una serie de falencias que se podrían combatir con estrategias de control y regulación.

ABSTRACT

Colombia has a high unemployment rate that has prevailed over the good features that country. Thus the administrative career in the public sector, not only has become one of the most desirable options to find a job title, but also to find stability. But the access system is complex, long and competitive, while it is true that it has many advantages, in turn presents a series of failures that could be combated with control and regulation strategies.

Palabras clave: Carrera administrativa, sector público, concurso de méritos.

El derecho al trabajo ha sido reconocido desde cartas internacionales como un derecho fundamental al que tiene acceso toda persona. En Colombia se establece desde la máxima norma, la constitución política cuyo artículo No. 25 reza: “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.” La importancia neta que se le atribuye a este derecho, es un tema álgido en el sector público, ya que inscribirse en empleos de carrera en entidades del Estado está enmarcado en un sistema de acceso exigente que busca ser incluyente pero no que no logra garantizar la eficiencia, así pues en Colombia, “tradicionalmente la preocupación de la gestión humana en el sector estatal colombiano, se ha concentrado en la denominada administración de personal, es decir, en prácticas de relaciones industriales más que en la gerencia del talento humano” Calderón (citado por Ramírez Mora 2011: 8).

Este escenario de ineficiencia administrativa ha sido un fenómeno imparable que ha tomado fuerza debido a los resultados que ha arrojado los concursos de mérito convocados por la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y las unidades de Carrera de las entidades con carácter especial. Si bien es cierto que los concursos se convocan públicamente para garantizar la transparencia y el libre acceso a cargos públicos para los ciudadanos colombianos, también lo es que el trasfondo de las pruebas, los requisitos mínimos exigidos, y hasta los perfilamientos de cargos no logran garantizar una planta de personal integra que logre el cumplimiento de objetivos del sector público.

Habría que decir también que nace una nueva arista al sistema de acceso a la carrera administrativa, y es la planificación del cronograma o los tiempos estipulados para la culminación de una convocatoria. Pueden pasar hasta 7 o más años desde que se abre una

convocatoria hasta que se nombra un cargo, esto es realmente un tiempo escandaloso si observamos que en este tiempo una persona que se presenta como bachiller ya será un profesional cuando el concurso lo convoca a acceder al empleo, esto no tiene sentido común dentro de organizaciones públicas que deben garantizar idoneidad en la planta de servidores y funcionarios públicos cuyo perfil profesional debe estar acorde con las funciones del cargo para finalmente cumplir las necesidades que el pueblo colombiano exige.

Por lo que se refiere a la historia, esta ha contado que bajo un laberinto de burocracia el avance a la modernización del estado ha sido vano, por ejemplo y como lo cita Ramírez Mora (2011):

En Colombia es evidente esta realidad latinoamericana, por ejemplo, aunque formalmente la primera Ley de Carrera de Administrativa fue expedida en 1938, 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 hasta la fecha no ha podido concluir por la presión ejercida por diversos actores, mediante muy diversos mecanismos, para que se incorporen extraordinariamente, es decir, sin concurso, a quienes vienen desempeñando esos empleos y que obviamente fueron incorporados, en su gran mayoría por relaciones clientelares. (p.2)

Teniendo en cuenta esta perspectiva, es notorio observar que el fenómeno burocrático dentro de los procesos de la gestión pública, no solo está directamente relacionado con el Talento Humano sino que además tiene tintes políticos, económicos, administrativos y legales. A pesar de que la norma en cuanto a función pública ha buscado

la forma de ser más transparente e incluyente, aun evidencia muchos vacíos en el modelo de control que se ejerce a los procesos de acceso a empleos públicos, y es precisamente ese vacío el que se pretende abordar en este ensayo, y lograr ahondar en las características y perspectivas que encierra el control en los procesos del sistema de acceso a la carrera administrativa del sector público, y así poder determinar si la falencia de eficiencia, eficacia y efectividad del mismo ha sido culpa de los falsos controles, el exceso de burocracia, la mala planeación o algún otro factor que sesgue los resultados esperados.

Para lograr este objetivo, el presente trabajo se encuentra dividido en 3 partes, la primera es un recorrido histórico y normativo de la carrera administrativa en Colombia, seguidamente se hará un análisis sobre la clasificación de empleos públicos, luego se abordarán hipótesis sobre las ventajas y falencias de este sistema, para finalmente afirmar algunas conclusiones.

Carrera Administrativa en Colombia: Marco histórico - legal.

Desde la creación del Estado, existe la necesidad de funcionarios públicos que suplan las necesidades estatales. Para el caso colombiano, la carrera administrativa surge como un sistema de administración de personal aplicado al sector público que busca el “reclutamiento” de funcionarios por medio de concursos de méritos, que no solo garanticen las competencias profesionales del aspirante, si no también su idoneidad como servidor público partiendo de lo que Jiménez Benítez (2005) llama los 7 supuestos básicos (Ver ilustración 1) sobre los cuales se basa un sistema de acceso a la carrera administrativa (SACA). En el año 1902 se presentó un anteproyecto de carrera administrativa, en cuya exposición de motivos se expresaba lo siguiente:

La elección de los empleados, sea hecha por quien fuere y por el sistema que fuere, debe recaer en aquellos ciudadanos que tengan competencia para su puesto, es decir, carácter, habilidad técnica, experiencia, honradez, posición social, y buenos antecedentes, que los coloque en posibilidad de servir mejor que cualquier otro, el cargo que se trate [...] si los puestos públicos sólo son de unos pocos personajes o de un grupo habrá caciquismo, habrá oligarquía, todo menos democracia... Uribe (citado por MartínezCárdenas 2010:5)

No obstante, la primera ley de carrera administrativa que se adopta en Colombia fue en la Ley 165 de 1938, donde se busco garantizar derechos laborales como “*inamovilidad (estabilidad), ascenso por mérito y competencia, prestaciones sociales, y capacitación*” (Jiménez Benítez, 2005,p. 9) sin embargo su aplicabilidad no se vio antes de 2005 cuando



Ilustración 1 siete supuestos básicos del SACA

se convoca el primer concurso de empleos para entidades públicas, luego de varias reformas legales que continúan, aun en estos días, con falencias y dificultades para implementarse.

Pero, no paro allí, las reformas continuaron buscando llenar los vacíos que normativamente se presentaban, así pues, se expidió la ley 141 de 1948; una nueva reforma surgió en 1958 con la ley 19, luego los decretos 1732 de 1960 y 2400 de 1968. Años después a través de la ley 61 de 1987 “*se hizo una nueva clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción*” (Martínez Cárdenas, 2010, p. 7), finalmente la carrera administrativa se constitucionalizó en 1991 con la asamblea nacional constituyente en el artículo 125.

Con los cambios históricos también se impulsaron muchas otras reformas legislativas con respecto a la función pública como la ley 443 de 1998 que luego fue declarado inexecutable, posteriormente inició un silencio legislativo que se rompió de nuevo en el año 2004, con la ley 909 y cuya publicación ocasionó que por primera vez en Colombia se convocara el primer concurso de empleo público, el cual inició en 2005, pero con muchas falencias, que aun a la fecha se evidencian.

En desarrollo de este proceso normativo el congreso expidió la ley 27 de 1992 con la cual se buscaba incidir nuevamente con el sistema de mérito en la carrera administrativa en las entidades del nivel nacional y territorial, y potenciar así la administración del talento humano. Esta ley exigía además, que las entidades debían hacer un estudio técnico de sus plantas de personal, de manera que se determinara de manera clara y específica, los cargos

necesarios para el funcionamiento misional de las instituciones, las funciones, perfiles y requisitos para los diferentes cargos.

No obstante, esta búsqueda no fue del todo fructuosa, teniendo en cuenta el gran vacío profesional y técnico que existía y la notable falta de competencia técnica en el estudio de planta. Cada entidad tenía la facultad de generar sus propios empleos permeados por intereses particulares y no existía un sistema de nomenclatura que garantizara unanimidad en el sector público, este escenario complicó la actualización de la planta global de las organizaciones y así mismo la puesta en marcha del sistema de carrera administrativa.

La experiencia de un gran porcentaje de empleados públicos, abarca dos cosas, la primera que la situación laboral en Colombia es compleja, y contar con un empleo de carrera administrativa es una “bendición” una “suerte”, ya que garantiza estabilidad que muchos otros empleos no garantizan, y la segunda es la contraparte, que resalta la inconformidad de los funcionarios de carrera administrativa, en cuanto a:

- Bajos salarios
- Funciones teóricas diferentes a las reales
- Dificultad de ascenso

De acuerdo a los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP desde 1993 hasta 1998 se inscribieron 80.043 empleados de carrera, acogiéndose a la inscripción extraordinaria, una figura que permitía a los empleados que ya estuvieran ocupando un cargo público y que cumplieran con los requisitos del cargo vacante, ser

nombrados como funcionarios de carrera, y otros 20.011 funcionarios por medio de un proceso de selección.

Muchas de estos escenarios, se convirtieron en dificultades en la aplicación del SACA, lo que conllevó a que de nuevo la normatividad se pronunciara concretando la Ley 443 de 1998, bajo la cual se crearon las comisiones departamentales y distrital del servicio civil. Después se vio la necesidad de crear un sistema de nomenclatura que de una vez pudiera garantizar la unanimidad de las entidades, así pues, se expidió el decreto Ley 1569 de 1998 que *“creó una nomenclatura única de empleos para el nivel territorial y fijó los requisitos para su desempeño”*(Rubiano; 2005).

Bajo este escenario de transformaciones normativas, no queda más que analizar los resultados obtenidos después de implementar el SACA en Colombia, y comprobar si en realidad la búsqueda de la eficiencia, eficacia y efectividad de las entidades estatales ha sido un éxito desde la perspectiva del talento humano.

Clasificación de empleos públicos

La constitución política de Colombia destina el capítulo segundo a la función pública, así pues, en el artículo 125 se establece que los cargos de las entidades del Estado son de carrera, es decir aquellos que se ganan por medio de concurso de méritos, sin embargo, existen otros cargos que también determinan servidores públicos, como es el caso de aquellos puestos de elección popular, como presidente de la república, alcaldes y gobernadores, concejales, congresistas (senado y cámara de representantes) ediles y demás

cargos que de acuerdo a la ley se eligen mediante el sufragio o voto democrático de la ciudadanía.

También existen los cargos de libre nombramiento y remoción, cuya figura busca que los responsables en cabeza de las instituciones se rodeen de un equipo de trabajo de confianza para llevar a cabo las políticas y estrategias en pro de una administración efectiva. Bajo la ley 61 de 1987 se decretan dichos cargos; entre otros se pueden encontrar: *“...Los Ministros, Jefe de Departamento Administrativo, Viceministro, Secretario General, Consejero Asesor, Director General, Superintendente, Jefe de Oficina y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección”*.

Por otro lado, también existen figuras como trabajadores oficiales, cuya labor está dada en entidades del Estado enfocadas al sostenimiento de obras públicas. Los contratistas que trabajen para el estado se pueden considerar Servidores públicos, ya que como su nombre lo indica sirven a una institución estatal para cumplir un objetivo particular y en pro del bienestar colectivo del país.

Ahora bien, luego de un recorrido breve de la clasificación de empleos públicos, vale la pena resaltar que todos estos escenarios son objeto de control permanente, sin embargo es necesario preguntarse ¿Cuáles son los resultados? El control dentro del acceso a los empleos públicos no se representa de manera significativa, por el contrario son muchos los vacíos burocráticos dentro de un sistema de elección de perfiles en el sector públicos y es por ello que se debe abordar.

Ventajas y falencias del sistema

El sistema de acceso al empleo público, fue creado bajo el ideal de equidad y meritocracia. Así pues, se generaron una serie de pautas que buscaban no solo garantizar el mejor perfil para ocupar cargos públicos, sino que hubiese igualdad de oportunidades para quienes desearan acceder al sector. Esta búsqueda, iniciada desde hace varios años como se menciona en la primera parte del presente trabajo, se enfocó en colocar filtros para determinar el candidato a un cargo público, sin tener en cuenta lo que ello ocasionaría.

Para llevar a cabo el sistema de acceso a la carrera administrativa, se decreta bajo la carta constitucional en el artículo 130 la función de la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano *"responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial"* con el cual se busca un órgano rector, independiente y objetivo que garantice el mérito y la igualdad en el ingreso a los cargos públicos.

A pesar de ello la experiencia histórica, ha determinado que una convocatoria para acceso a carrera administrativa puede durar hasta 7 años y más como es el caso de la convocatoria iniciada en el 2004, y solo hasta 2010 se reflejaron los primeros resultados, los primeros nombramientos caracterizados por el desorden, y la pérdida de perfiles capacitados ¿Cómo se garantiza efectividad en un proceso tan largo? Después de 7 años de espera, los inscritos a un cargo asistencial, ya son profesionales especializados, y la probabilidad de aceptar el cargo que ganaron es baja.

Ventajas



Garantizar equidad

Igualdad de condiciones

Acceso por merito

Falencias



Demoras administrativas

Vacios legales

Errores en perfiles

Ilustración 2 Ventajas y Falencias del SACA

Este escenario conlleva no solo a que hubo un terrible desgaste administrativo, sino además un importante detrimento patrimonial, invertido en pruebas, papel, compra de pines que finalmente resulta inoficioso, tanto para el aspirante como para la entidad y en dado caso para la Comisión Nacional del Servicio Civil que se encarga de todo el estudio, citaciones y elaboración de pruebas en pro de un proceso exitoso.

Como lo enseña la ilustración 2, existen ventajas y falencias dentro del sistema de acceso SACA, en primer lugar es cierto afirmar la búsqueda de transparencia en los procesos, no obstante contra esto sopesa los vacíos legales que se presentan en dichas convocatorias y que a su vez generan demandas y requerimientos de la ciudadanía; todas estas deben ser resueltas a cabalidad y el proceso no puede continuar hasta resolver todas estas inquietudes.

Para analizar profundamente la situación de la carrera administrativa en Colombia, es fundamental desagregar los pros y contras que se presentan en el escenario del Talento Humano.

Ventajas

La trascendente búsqueda gubernamental de un sistema de acceso de carrera administrativa a los empleos públicos transparente y meritocrático trajo consigo significantes aristas:

1. Legitimidad: La ciudadanía busca legitimar un sistema que garantice a todos por igual la oportunidad de acceso a la carrera administrativa dentro de las entidades del Estado que a ella deben acogerse.
2. Transparencia: La Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, se crea para ser la garante de transparencia en los procesos de concursos de méritos por medio de entidades de carácter universitario con experiencia en el diseño de pruebas dependiendo la naturaleza de la entidad.
3. Merito: Se desdibuja el escenario de puestos clientelares que se dan a cambio de favores políticos, a cambio de funcionarios elegidos por sus competencias, habilidades y méritos académicos y profesionales.
4. Igualdad: Bajo el concurso de méritos se impulsa un escenario de condiciones iguales para todos los colombianos que pretendan acceder a la carrera administrativa y cuyo factor diferencial solo es dado por los estudios académicos formales y de desarrollo para el talento humano, experiencia profesional, laboral o relacionada, publicaciones, etc.

5. Oportunidad: El concurso de méritos es público y brinda a todos los ciudadanos colombianos la oportunidad de acceder al cargo al cual puedan acreditar los requisitos mínimos en busca de la estabilidad laboral que le ofrece el sistema de carrera administrativa.

Falencias

Es normal que los cambios traigan consigo traumatismos y debilidades, y el sistema de acceso a la carrera administrativa no es la excepción, pues las falencias que se han acrecentado en torno al talento humano del sector público han sido notorias en todas las entidades estatales en las que se ha llevado a cabo procesos de acceso a carrera administrativa. Se pueden resaltar algunas:

1. Tiempos de espera: Un concurso de carrera administrativa desde la convocatoria hasta el nombramiento en periodo de prueba dura alrededor de 2 años (y hasta 8 años), este tiempo es exagerado en comparación a las necesidades del aspirante y la entidad.
2. Pérdida de credibilidad: Si bien es cierto, el concurso de méritos busca ser legítimo, (y lo logra desde sus bases teóricas) pero la realidad evidencia que la ciudadanía en general ha presentado inconformismos con los métodos, las temáticas de las pruebas en general y sobre todo los bajos puntajes en términos de experiencia y estudios.
3. Requisitos mínimos: El estudio de cargos, arroja los requerimientos necesarios para cada puesto, garantes del cumplimiento de las funciones del mismo. No obstante, prima en la mayoría de los concursos, que los requisitos mínimos son

en ocasiones demasiados exigentes para el nivel que ofrece, y por otro lado las puntuaciones son bajas.

4. Grado y nivel de los cargos: Existen nomenclaturas y cargos que entre ellos tienen diferencias salariales poco significativas que no son considerados por los aspirantes como importantes para postularse a cargos más altos, aun mas cuando entre niveles la experiencia es mucho mayor pero la remuneración no.
5. Controles: La búsqueda de garantías dentro del proceso de acceso a la carrera administrativa ha conllevado a instaurar controles administrativos al mismo, se controla la transparencia, la igualdad y el mérito, pero se debe tener en cuenta que hace falta regulaciones al proceso, pues no arroja los resultados esperados partiendo de los siguientes escenarios:
 - Una buena parte de las entidades estatales, llevan más de 15 años sin realizar un concurso de méritos. La implementación de la norma obliga a que todas deben llevarlo a cabo, sin embargo no se tuvieron en cuenta situaciones como la problemática que se generaría para los provisionales que no pasaran el concurso y llevaran tanto tiempo trabajando en la entidad. Esos lapsos de tiempo tan largos en la implementación de un método de contratación no es sano para los funcionarios antiguos y menos cuando una vez llega personal nuevo y sin conocimiento de la entidad, se corre el riesgo de entorpecer los procesos institucionales.
 - Las demandas legales que se presentan en cada uno de los concursos de méritos, no solo demoran y alargan los resultados, sino que además

evidencia la inconformidad de los interesados y los vacíos que se materializan en el sistema.

- Las funciones de los cargos no son acordes a los requisitos, y mientras a un profesional universitario de una entidad X se le exigen varios años de experiencia, por otro lado, el mismo cargo del mismo nivel y grado no exige experiencia y es mejor remunerado. Esta discrepancia entre entidades trae consigo sin sabores entre funcionarios y una generalidad de desigualdad.

En suma, y con el ánimo de concluir es importante identificar que las leyes han buscado regulaciones que garanticen la transparencia y el libre acceso a los cargos públicos en Colombia. Sin embargo, la historia y los intentos de concursos de carrera administrativa en las diferentes entidades del Estado, han dejado marcas que dejan en duda la eficiencia y la eficacia del sistema.

Si bien es cierto que los procesos de talento humano están inmersos de un sin número de aristas, también es de gran importancia recalcar que el sector público tiene un carácter especial en este sentido, pues debe garantizar que todo ciudadano con competencias y habilidades tiene la capacidad de ocupar un cargo público y cumplir con las funciones del mismo, integrando así la misión de las entidades de carácter estatal.

Ahora bien, si todos estos escenarios propenden por un sistema eficiente y eficaz, no deberían evidenciarse tantas falencias. Por lo anterior es posible afirmar que hay una evidente falta de regulación en algunas partes del proceso, entre ellas está la unanimidad de cargos públicos entre entidades. Se creó un sistema de nomenclatura que busca organizar

los cargos públicos en grados y niveles, cada uno de estos codifica profesionalmente los cargos así como la experiencia, teniendo en cuenta esto es pertinente regular los cargos y estandarizar los niveles que tengan las funciones similares, independientemente de la entidad que sea.

Por otro lado, el control en el sistema de acceso a la carrera administrativa del sector público debe enfocarse en los tiempos planificados de las convocatorias, por una parte se debe evidenciar cuales son las falencias de las demoras, las demandas, los requerimientos de los participantes etc. Y por otra, garantizar el profesionalismo de la planta global de las entidades, ya que con tiempos tan extensos, los técnicos que se presentan a cargos operativos, se convierten en profesionales antes de que salgan los resultados de las convocatorias, lo que ocasiona que no se cumplan sus expectativas laborales, no acepte el cargo y por ende el proceso se pierda, hasta el punto de que se declare desierta una convocatoria, se pierdan recursos públicos y hayan desgastes administrativos.

Finalmente, es de considerar que la solución no está en implementar un sin número de normas, una detrás de otra que busquen complementarse entre, si, por lo contrario se debe cumplir a cabalidad la normatividad existente en pro de una convocatoria eficiente, y que garantice un talento humano capacitado, conforme y en aras de ascender dentro de la carrera administrativa en Colombia.

REFERENCIAS

Ramírez Mora. Juan Manuel (2011); La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -. Universidad Nacional de Colombia.

Jiménez Benítez. William (2005); Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: Frustraciones, razones y oportunidades.

MartínezCárdenas. Edgar Enrique (2010); La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción.

Constitución Política de Colombia 1991

Ley 61 de 1987

Grillo Rubiano. Fernando (2005); Incidencia de la carta Iberoamericana de la FunciónPública en el desarrollo de la Ley 909 de 2004“Por la cual se regula el empleo público, la carrera administrativay la gerencia pública” en Colombia.

Departamento Administrativo de la Función pública: Carta administrativa.