LA MERITOCRACIA EN COLOMBIA: MITO O REALIDAD

Lucila Reyes-Sarmiento[1]
Mónica María Fuentes Mancipe[2]

Resumen

Aunque las constituciones políticas de Colombia durante el siglo XIX mencionaron el empleo público como una atribución de los poderes públicos para nombrar funcionarios y establecer ciertas prohibiciones, sólo en 1938 se expidió la primera ley sobre carrera administrativa. Después de 82 años de su expedición, si bien existen avances importantes pues se han emitido leyes, se elevó esa necesidad a rango constitucional, el Estado ha construido institucionalidad y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) llama periódicamente a concursos de méritos, los resultados no han sido satisfactorios pues, como lo evidencian informes de agencias gubernamentales, un porcentaje muy alto de los trabajadores al servicio del Estado colombiano se encuentran vinculados como provisionales o a través de contratos de prestación de servicios. Sumado a ello, existe una elevada inseguridad jurídica y laboral, en la medida en que los procesos de concursos de méritos se han judicializado ya que los actos administrativos de las convocatorias son cuestionados y, tanto los exámenes como las listas de elegibles, son demandados lo cual implica un aumento del contingente judicial del Estado y un desgaste del aparato judicial. Todo lo anterior indica que existen dificultades en el sistema de carrera administrativa, y que el sistema del mérito para el acceso al servicio público tiene dificultades. Es un tema complejo y para poder abordarlo se debe tener en cuenta el contexto. En ese orden de ideas, el presente escrito busca presentar un panorama del asunto a partir de las respuestas a la siguiente pregunta ¿cuáles son las causas que han hecho difícil implementar la carrera administrativa en Colombia?

Palabras claves: meritocracia, Comisión Nacional del Servicio Civil, carrera administrativa, clientelismo

---

[1] Doctora en Investigación Transdisciplinar de la Universidad de Valladolid, Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, Abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia. Contacto: lucila.reyes@ugc.edu.co OR- CID: 0000-0002-7999-142X

[2]Magíster en Derecho Comercial Internacional "International Bussines Law" de la Universidad Sapienza de Roma y Especialista en Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Abogada e Investigadora de la Universidad La Gran Colombia. Contacto: monica.fuentes@ugc.edu.co OR- CID: 0000-0002-3695-8144

Breve aproximación a la evolución jurídica del mérito en Colombia

En la historia de la administración pública se pueden observar avances y retrocesos, aunque en el fondo permanecen problemas estructurales frente al empleo público. El aumento del tamaño del Estado y sus complejidades requiere de servidores públicos calificados que deberían proveerse a través de los concursos de méritos.

En los años cincuenta la nómina estatal no contaba con más de 100.000 empleados. Finalizando los años sesenta, bajo la lógica de la reforma administrativa, la nómina se duplicó por la necesidad de proveer la planta docente de la educación básica. El número de empleados continuó aumentando y aunque hubo cierta voluntad de aplicar las normas sobre mérito, "el Congreso siempre intervenía a favor de los nombrados sin competencia, promulgando leyes que incluían a estos en la carrera administrativa" (Kalmanovitz, 2018).

A lo largo del siglo XX se identifican cuatro momentos en los que el Estado intentó poner en marcha un sistema de ingreso al servicio público por méritos. La Ley 165 de 1938 fue primera norma sobre carrera administrativa que buscó administrar técnicamente el empleo público. Dos décadas después, el Plebiscito de 1957, elevó la carrera administrativa a precepto constitucional. Posteriormente, el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo efectuó una reforma administrativa y emitió el Decreto-ley 2400 de 1968 cuyo objetivo fue "regular la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público", pero la norma fue suspendida por razones del estado de sitio. Esos momentos coinciden con la voluntad de modernizar el Estado y hacerlo eficiente por parte de los gobiernos de turno.

El Constituyente de 1991 consideró que el tema ameritaba plasmarlo en un capítulo dedicado a la función pública. El artículo 125 constitucional ordenó que

> *Todos los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera (…) Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. 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. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley (…)*

Este aparte constitucional no ha sufrido modificaciones desde entonces. Otro avance de la Constitución de 1991 fue la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), que en su artículo 130, la hizo "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial".

Mediante actos legislativos se agregaron dos parágrafos. El Acto Legislativo 01 de 2003 estableció que los periodos de los cargos de elección popular son institucionales y el Acto Legislativo 01 de 2008 le ordenó a la CNSC que inscribiera

> *en carrera administrativa de manera extraordinaria y* ***sin necesidad de concurso público*** *a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción*. (Negrilla por fuera de texto).

Este acto legislativo constituía un retroceso y fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-588 de 2009 pues el objetivo del Acto Legislativo en mención sustituía la Constitución. Dijo ese alto tribunal lo siguiente:

> *[l]a Corte observa que la sustitución parcial y temporal ha operado en razón al reemplazo del contenido del artículo 125 superior por otro integralmente distinto, la sustitución de aquellos contenidos constitucionales que tienen relación directa con la carrera administrativa y finalmente, la afectación de la supremacía constitucional, del principio de separación de poderes y de la pretensión de universalidad de las reglas, evidenciada por la no superación del test de efectividad, razón por la que la Corte considera que, ante tal concurrencia de motivos, no tiene alternativa diferente a la declaración de inconstitucionalidad de la pretendida reforma que excepciona y suspende importantes contenidos de la Constitución.*

En 2011, mediante el Acto Legislativo 04, hubo otro intento de favorecer a los servidores públicos que se encontraban en calidad de provisionalidad y encargo, por medio de la homologación de “las pruebas de conocimiento establecidas en el concurso público, preservando el principio del mérito, por la experiencia y los estudios adicionales a los requeridos para ejercer el cargo”. Este Acto Legislativo también fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-249 de 2012. Los argumentos de la Corte son similares que en la Sentencia C-588 por cuanto se intentaba sustituir parcial y temporalmente los principios que rigen la carrera administrativa.

Ello demuestra las dificultades y embates contra la meritocracia. La práctica de suspender la carrera administrativa, en su momento, se denominó la “ventanilla siniestra” (Vergara Mesa, 2011, pág. 10).

Los mandamientos constitucionales se han desarrollado mediante otras normas, algunas de las cuales han sido derogadas. En el año 2004 el Congreso de la República expidió la Ley 909, que estableció los principios e instrumentos de ordenación del empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, sus instrumentos y estructura, entre otros aspectos. Esta norma se inspiró en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado de 2003.

La Ley 909 se encuentra vigente actualmente, aunque ha sido objeto de diversas demandas ante el Consejo de Estado. No obstante, en junio de 2019, el Congreso expidió la Ley 1960, que modificó la Ley 909 y el Decreto ley 1567 de 1998 en lo referente a encargos, concursos, profesionalización, mecanismos de movilidad horizontal y los procesos de selección.

Si bien hay importantes avances jurídicos porque existen, tanto normativas de carácter constitucional y legal, además de una institucionalidad en cabeza de la CNSC, entidad que

adelanta periódicamente convocatorias públicas para proveer vacantes en entidades tanto del nivel nacional como territorial, existe percepción negativa acerca del empleo público, tal como lo corroboró la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (CGPIP) en el año 2018 que en el informe sobre empleo público encontró "debilidades institucionales y funcionales de los distintos sistemas de la carrera administrativa pública" (Ministerio de Hacienda, 2019). De acuerdo con el informe, el gasto de funcionamiento, compuesto por transferencias, servicios personales y los gastos generales, "es el que más pesa en el gasto total" (2018, pág. 62).

Ese informe es un *déjà vu*, por ejemplo, en 2004 González García afirmaba que las normas sobre carrera no se habían aplicado "[…] por falta de voluntad política gubernamental y por la profunda injerencia del clientelismo y del espíritu corporativista de partidos y movimientos políticos que han encontrado, en la burocracia estatal, una fuente prebendaria y un objeto de corrupción" (2004). Por ello, es necesario retornar a la pregunta inicial acerca de las causas que han hecho difícil implementar la carrera administrativa en Colombia.

¿La meritocracia es la llave de acceso del empleo público?

En este aparte se describen tres problemas que impiden que el mérito se implante en Colombia y que la administración pública sea eficiente: el clientelismo, la ausencia de una política pública y problemas del sistema del servicio civil. La meritocracia no es un fin en sí misma, pero es el medio que tiene el Estado para cumplir sus fines. El mérito para acceder al empleo público es la aspiración de una sociedad para que un Estado sea eficiente y logre satisfacer sus necesidades. El Consejo de Estado (2012) definió 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****"* (Negrillas por fuera de texto).

Esta definición agregó a la expuesta en el artículo 27 de la Ley 909 de 2004 otros aspectos claves para la calidad de la gestión pública, la cual no es posible, en un sistema de carrera administrativa, sin estabilidad, capacitación, ascensos por mérito y una remuneración justa.

Este es el deber ser que, sin la necesidad de profundizar en sesudas discusiones teóricas acerca del tema, expresa el Consejo de Estado. Es lo que el ciudadano corriente esperaría de la administración pública y del Estado. Sin embargo, hay varias causas que impiden hacer realidad y efectivo el mandato constitucional referente al mérito público.

El diagnóstico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo sobre gestión pública en Colombia, indica que hay actualmente

> *1.198.238 servidores públicos, de los cuales el 73 % corresponde a la rama ejecutiva del orden nacional y el 18 % al orden territorial. De los 877.482 trabajadores de la rama ejecutiva del orden nacional, el 38 % son docentes, el 47 % de uniformados y el 12 % planta de personal permanente (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 889).*

El citado documento indica que existe una "baja profesionalización". Entre los problemas que encuentra respecto al empleo público se destaca lo siguiente:

> *persisten deficiencias en el desempeño de los servidores públicos que se traducen en el bajo cumplimiento de los objetivos institucionales. Estas deficiencias se explican en gran medida por la falta de formación profesional y de conocimiento de lo público. Por otro lado, existen importantes asimetrías entre la formación y el desempeño de los servidores del nivel nacional frente al nivel territorial* (Ibíd.).

Este problema se refleja en la dificultad de muchas entidades del Estado para cumplir sus misiones. No obstante, hay otros aspectos que ayudan a explicar tal situación. Como lo indica el documento antes citado, "no se cuenta con estructuras ni plantas de personal que permitan a las entidades el cumplimiento de sus objetivos, especialmente en el orden territorial". Ese diagnóstico revela que existen "deficiencias técnicas y conceptuales" para establecer "los perfiles por competencias laborales". Así mismo, indica que existe "falta de planeación del talento humano lo cual da lugar a figuras que van en contra del sistema de méritos como son: los nombramientos provisionales, los encargos y los contratos de prestación de servicios, los

cuales afectan la productividad por la alta rotación del personal que se traduce en mayores costos de transacción, por lo tanto, en menores eficiencias" (Ibíd. Pág. 891).

Los contratistas del Estado por órdenes de prestación de servicios son uno de los problemas más importantes de la administración pública. Es un tema central, relacionado con los problemas estructurales que padece la carrera administrativa en Colombia. Según este diagnóstico la proporción de contratistas es la siguiente:

Tabla1

Proporción de contratistas del Estado colombiano

Total de empleos del Estado colombiano	1.198.238
Contratistas	281.326
Contratistas como % del empleo total	23%

Fuente: DNP (2019).Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pág. 890. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf

El total de empleos incluye a las fuerzas armadas y los maestros. Por su parte, la rama ejecutiva nacional cuenta con 877.482, de este número 411.986 corresponde a personal uniformado (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Es de anotar que en este diagnóstico no se mencionan los empleos provisionales. Sin embargo, algunos afirman que es imposible establecer con certeza el número de contratistas, sobre todo a nivel territorial.

En razón de lo anterior, en este aparte se hará referencia a tres aspectos medulares que inciden en que el mandato constitucional sobre la carrera administrativa no se halla desarrollado a cabalidad: el clientelismo, la inexistencia de una política pública de Estado sobre carrera administrativa y los problemas técnicos de la CNSC referentes a las convocatorias.

Clientelismo

El clientelismo es un fenómeno decinonónico en Colombia que está incrustado en la política y en la sociedad desde el nacimiento de la república (Ariza Ariza, 2019). Es una de las causas que no ha permitido contar con una burocracia eficiente y ha impedido el buen funcionamiento de los sistemas de carrera.

Francisco Gutiérrez lo definió como un "sistema de lealtades asimétricas" (1998, págs. 58-59). Leal afirma que "[L]a manipulación de los puestos públicos y los favores personales con los recursos del Estado son las prácticas que con mayor frecuencia han sido señaladas para definir el problema" (2010, pág. 42). Como lo manifiestan estos autores "La novedad del clientelismo como fenómeno contemporáneo no radica únicamente en su caracterización, sino, sobre todo, en que logró convertirse en el principal soporte del sistema político" (Ibíd. pág. 52).

El clientelismo está ligado con el sistema electoral. Caplan, citado por Gómez Calderón, manifiesta que las preferencias de los votantes son altamente irracionales, entre otras causas, por su ignorancia, y clasifica esas preferencias de acuerdo a cuatro sesgos: antimercado, antiextranjero, proempleo y pesimismo. Esta irracionalidad la aprovechan los políticos que les dicen a los votantes lo que ellos quieren oír y ahí radica su éxito. En el caso de Colombia, se pueden ajustar todos los sesgos, pero para efectos de este escrito interesa el sesgo proempleo. Gómez Calderón dice al respecto "[…] todo aquello que genera empleo es bueno, y aquello que destruye empleo es malo. Esto no crea mayor información respecto a la calidad, pertinencia y eficiencia del empleo, referente a la productividad de la actividad económica" (2018, pág. 185). Por ello, muchas personas votan por la ilusión de acceder a un cargo público, ya sea como empleado o como contratista.

Respecto del empleo público, el clientelismo se manifiesta de disímiles maneras, algunas de ellas se saben que existen, pero son muy difíciles de determinar y comprobar. Por ejemplo, una manifestación del clientelismo es el "intercambio de corta duración realizado en época de

campaña" (Zapata Osorno, 2016). Se trata de favores para conseguir empleo a cambio de ayudar con un puesto de trabajo en una entidad en la que el político tenga poder. Otra forma es "la distribución de recursos fuera de época electoral e incluye recursos costosos y duraderos, como el empleo público (Oliveros, 2012, citado en Muñoz, 2014).

Kalmanovitz identifica el origen del reciente del clientelismo en la paridad entre los partidos políticos que se repartían los puestos durante el Frente Nacional. "La mayor parte de los empleados entran por recomendaciones políticas de sus padrinos y cuentan, además, con gran estabilidad laboral, perpetuando las malas prácticas administrativas" (Ob. Cit.). La práctica de solicitar una recomendación política para un cargo en el Estado es socialmente aceptada y no se percibe como un acto corrupto, aunque existe en el Código Penal un tipo penal denominado tráfico de influencias.

Estas maneras de pagar los favores políticos con cargos o contratos de prestación de servicios tienen costos. Por un lado, el costo de la ineficiencia en la prestación del servicio público dado que, en muchos casos, el contratista o el nombrado en provisionalidad no cuenta con la preparación requerida ni con el interés para cumplir con las tareas asignadas, se siente seguro porque goza con la protección de su "padrino político". En segundo término, el costo económico, como en el caso de las nóminas paralelas.

En un estudio reciente acerca de la insuficiencia e ineficiencia del gasto público en Colombia, los investigadores manifiestan que

> *"una parte significativa de los recursos se pierde en la corrupción en contratos de obras públicas, cuya magnitud es muy difícil de establecer pues solo se conocen los actos que se ventilan en público. Otra parte se pierde en pagar favores políticos con la contratación de personal, lo cual refuerza el clientelismo".* (Espitia, y otros, 2019, pág. 317).

Ambas formas de clientelismo se relacionan por la presión que ejercen los grupos de poder sobre administraciones débiles para contratar con el Estado. Kalmanovitz resume el problema de la siguiente manera:

> *[…]) ha sido difícil de empalmar por la gran dificultad que existe para contabilizar el empleo público, reflejo a su vez de la clientelización de la política y del desgreño administrativo que permiten que existan nóminas paralelas e invisibles, supernumerarios con contratos a término fijo y subcontrataciones a cargo de empresas privadas. (Kalmanovitz, 2018).*

No obstante, el objetivo de profesionalizar la administración pública se ha cumplido puesto que existe mayor oferta educativa en el nivel técnico y universitario.

> *Si en 1984 sólo un 20 por ciento de los funcionarios contaba con educación universitaria completa, hacia 2005 el 50 por ciento es graduado de una universidad (…) Para 2015, según el Departamento Administrativo de la Función pública, el número se había incrementado 1.166.517 empleados, de los cuales 502.190 eran del orden territorial. De todos estos, pocos habían sido contratados por concurso público entre los que se destacan el sector educativo y la Contraloría General de la Nación* (Ibíd.).

A pesar de los progresos en cualificación profesional y que, después de 1991 se abren concursos de méritos, permanece el clientelismo. Actualmente, subsiste la "recomendación de hojas de vida" en las entidades del Estado y esta práctica se ejerce a través de los contratos de prestación de servicios y de los empleados provisionales.

Ausencia de una política pública de empleo público

Como se señaló, existen normas que regulan el empleo público e instituciones que cumplen diversas funciones en el sistema de empleo público en Colombia, pero no existe una política pública de Estado que determine objetivos, agendas, responsabilidades, entre otros aspectos que caracterizan las políticas públicas, que de existir permitirían asegurar "la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad", en los términos de la Ley 909 de 2004.

Respecto a la definición de política pública existen numerosos enfoques y, quizás ese es uno de los problemas. Ordinariamente se cree que las normas jurídicas son políticas públicas. En ese orden de ideas no tendría sentido la existencia de la categoría "política pública", ni su enseñanza en los programas de administración púbica y de ciencia política. El término "políticas públicas" se ha generalizado de tal manera que sin mayor conocimiento se utiliza para engalanar discursos. La falta de rigor al utilizar el término induce a confundir política pública con normas,

lo cual es un error pues las normas son instrumentos de política como son los recursos financieros y humanos, los planes y programas.

Las políticas públicas son más complejas. Las normas, planes, programas y proyectos del Estado trazan "directrices de política, criterios, procedimientos, definición de ámbitos de intervención de la acción de gobierno, identificación de responsables estatales y no estatales para su ejecución, entre otros asuntos (…) sin embargo, las normas jurídicas no agotan la política pública" (Lozano Ayala, 2008). Esto implica que la política pública lleva implícitos muchos elementos y variables.

El documento Política y Políticas Públicas de la CEPAL establece que "[U]na política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004, pág. 8). No obstante, como lo expresan Meny & Thoening, "[…] así como el destino de una política no se inscribe en la calidad de redacción de los textos, el éxito de una política no está garantizado por la cientificidad y la inteligencia del *policy scientist*." (1992, pág. 15). Lo anterior implica que pueden existir políticas públicas redactadas con rigor académico sin que sean efectivas.

Tal como se anotó, la categoría "política pública" ha sido objeto de discusiones desde los años 50 del siglo pasado, cuando la propuso Lasswell. En América Latina "el concepto de política pública se difundió más ampliamente a partir de la reforma del Estado que se concretó en los principios establecidos en el Consenso de Washington de 1989" (Roth Deubel, 2016, pág. 264) y los enfoques han oscilado entre el neoinstitucionalismo y neorrealismo.

Con todo, más allá de las discusiones epistemológicas interesa establecer que las políticas públicas "se refieren a la forma como se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda pública y a la agenda de las políticas públicas" (Parsons, 2013).

Por lo general, la elaboración de una política pública consta de etapas: preparatoria, agenda pública, formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Así mismo, las políticas públicas pueden ser nacionales, territoriales, municipales o sectoriales. Sin embargo, no todos los problemas y asuntos públicos ameritan la elaboración de políticas públicas pero un tema de tanta importancia como el empleo público sí lo merece.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) publicó en 2018 el Documento de Política de Empleo Público, en el que hace un diagnóstico acerca de los problemas de la carrera administrativa y ofrece elementos de política sobre el empleo público (2018). A pesar de que el documento es de gran utilidad, no puede considerarse una política pública pues tiene un carácter indicativo más no vinculante.

Problemas técnicos de la CNSC

Se ha entendido la meritocracia sólo como una forma de acceso al empleo público, pero se olvida que la carrera administrativa implica capacitación, evaluación objetiva y constante que debe ser el criterio para la estabilidad, el ascenso y el retiro del servicio. Si bien, todas las entidades del Estado hacen acuerdos con los funcionarios, en los que se incluyen indicadores de gestión y anualmente se diligencian complicados formatos de evaluación del rendimiento, es un hecho que existen serias debilidades en el proceso meritocrático.

La CGPIP en su informe proporcionó pistas acerca del problema, que van más allá de las normas; identificó algunos de los problemas que aquejan la carrera administrativa, entre los cuales señala la fragilidad de la aplicación del principio de mérito debido al alto número de empleados contratados a través de las modalidades de encargo o provisionalidad. Respecto de los concursos, hace serios reparos ya que son “escasos, costosos, confusos y poco transparentes” (Ministerio de Hacienda, 2019). De ahí que sean objeto de constantes demandas.

Igualmente, la CGPIP encontró que los concursos son muy amplios, de tal manera que muchas personas pueden acceder a ellos, pero no se garantiza que los que llegan a los cargos realmente sean los más capacitados. Agrega que no hay concursos de promoción, que es uno de los pilares del sistema de carreras administrativas que buscan incentivar a los funcionarios a calificarse permanentemente para ascender o de lo contrario salir del servicio público. Es la razón por la cual el "sistema de empleo público de difícil salida" (Ibíd.).

Respecto a esta afirmación, la Ley 1960 de 2019 busca zanjar algunos de estos problemas. En primer lugar, estableció los concursos de ascenso con "la finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos". Si se cumple esta disposición se eliminaría una de las quejas constantes de los funcionarios de las carreras generales que, hasta el momento, no habían logrado ascender por concurso. La CNSC tiene máximo seis meses para determinar el procedimiento para que "las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso regulado en el presente artículo".

El artículo 4 de la citada ley establece la movilidad horizontal para evaluar progresivamente "el mérito y garantizar la capacitación permanente de los servidores públicos, aspectos esenciales para su desarrollo, el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados en las entidades públicas y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones". En este caso, las evaluaciones están a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Estas nuevas normas generan alta expectativa frente a la capacidad de la CNSC pues, como lo asevera Carlos Caballero Argáez, la Comisión

> *[…] está completamente abrumada y no tiene la mínima capacidad para cumplir su función de proteger el sistema de mérito en el empleo público y de vigilar la carrera administrativa en más de 6.100 entidades y 250 291 empleados de carrera administrativa a nivel nacional.* (Caballero Argáez, 2015)

Al agregar más funciones se corre el riesgo de agobiar más a la CNSC, si no se fortalece la capacidad administrativa de la entidad.

La Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en su artículo 263, dispuso la reducción de los empleos en provisionalidad y ordenó que las entidades deben coordinar con la CNSC la realización de los procesos de selección. Cabe anotar dos aspectos fundamentales. El Plan Nacional de Desarrollo prescribe que las entidades deben adelantar los procesos de manera coordinada tanto con la CNSC como con el DAFP y en segundo término que los municipios de quinta y sexta categoría estos procesos los adelantará la CNSC pero a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), entidad que debe correr con la totalidad de los costos de la selección.

La CGPIP identificó debilidades institucionales y funcionales en los sistemas de carrera administrativa y resaltó la falta de coordinación interinstitucional entre la CNSC y el DAFP. (Ibíd.).

Los problemas que adolece la CNSC se evidencian con el alto número de demandas y tutelas en su contra pues al consultar la página de la Rama Judicial se evidenció cómo de 2016 a 2019 hay cerca de 800 procesos judiciales contra la CNSC y las entidades involucradas en los concursos. El contingente judicial de la CNSC al 30 de septiembre de 2018 era de 17.450.979.482 pesos (2018).

¿Por qué es necesario encontrar alternativas?

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 establece que la función administrativa debe estar “al servicio de los intereses generales” y para cumplir este presupuesto se requiere de funcionarios que fundamenten su actividad en los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”, de ello depende en gran medida el desempeño del Estado.

Los escándalos por corrupción todos los días colman la prensa, pero conviene observar y analizar los datos que entrega Transparencia por Colombia en su informe de 2018. “Colombia cae de 37 a 36 puntos sobre 100 y desciende del puesto 96 al 99, entre 180 países, en el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional.” (2019). Así mismo, entre los países que integran la OCDE “el puntaje de Colombia es aún más preocupante: el país ocupa el penúltimo lugar entre 36 países, superando únicamente a México (28)” (Ibíd.). Estos datos son preocupantes y están relacionados en buena medida con el desempeño de la función pública.

En América Latina, contrario a lo que se cree, la corrupción no es el principal problema para la población. De acuerdo con el informe de la Corporación Latinobarómetro de 2018, este problema ocupa el cuarto lugar entre las preocupaciones de la población en la región, pero en el caso de Colombia sí está en primer lugar (2019). Si bien este fenómeno tiene múltiples dimensiones y causas, indudablemente la falta de un servicio civil eficiente y profesional es una razón determinante.

En cuanto al desempeño de la función pública, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Central de Estados Unidos y la Agencia de Cooperación Española, el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) mide el desempeño de la función pública de 16 países de América Latina. Este índice mide 28 indicadores entre los que se encuentran la gestión del empleo, el mérito y la eficiencia. En el índice de 2004 Colombia estaba en el puesto 46 sobre 100, mientras que en 2013 ocupó el puesto 52 sobre 100 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

Con base en estos índices, Iacoviello y Strazza le dieron un puntaje a cada variable del IDSC lo que les permitió clasificar a los países de la región que fueron medidos, tanto en 2003 como en 2011/13, en tres categorías de acuerdo al avance de sus servicios civiles: los que están en estado crítico, los que se encuentran en un estado intermedio y los países que tienen un alto

desarrollo de su administración pública (Iacovietto & Strazza, 2014, pág. 20 y ss). En el caso de Colombia, encuentran que, a pesar de las dificultades, mejoró 6 puntos entre 2004 y 2011/13 pues el país empezó a implementar el mérito después de la expedición de la Constitución de 1991, las providencias de la Corte Constitucional, la Ley 909 de 2004 y la creación de la CNSC (pág. 24) por ello se encuentra entre los países de nivel medio, que se caracterizan porque hay cierta estabilidad en los empleos pero al mismo tiempo existe politización del empleo público. (pág. 19).

La función pública en Colombia ha tenido avances porque hay cierta regularidad en las convocatorias de concursos de méritos, pero aún falta mucho para alcanzar los índices que tienen países como Chile y Brasil, que están en los primeros puestos en la región. Como se ha anotado, los obstáculos para alcanzar mejores metas se encuentran en el clientelismo, en la falta de políticas públicas eficaces, y en la visión poco estratégica de la CNSC.

El clientelismo es una dimensión de la corrupción que agota las arcas del Estado y no permite invertir lo suficiente en sectores estratégicos como la educación, la salud y la infraestructura. Es un flagelo muy difícil de erradicar porque está incrustado en la vida política y social de Colombia. Esta práctica cotidiana y aceptada socialmente permea todas las instituciones, es un fenómeno no se va a erradicar en el corto ni en el mediano plazo.

No obstante, la mejor manera de combatir el clientelismo es la implantación con rigurosidad y eficiencia los sistemas de carrera administrativa. El acceso al servicio público por vía de concurso de méritos no es actualmente eficiente, por ello es necesario que el Estado colombiano expida una política pública sobre empleo público. Ello implica:

- Que el Estado colombiano elabore un estudio riguroso de las plantas de personal para establecer exactamente cuántos empleos públicos se requiere en todos los niveles de la administración y cuál es la disponibilidad presupuestal de cada entidad para abrir

convocatorias. Este estudio permitiría hacer una planeación objetiva y efectiva del empleo público y debería ser el instrumento que utiliza la CNSC, las entidades centrales y territoriales para abrir las convocatorias.

- Con base en lo anterior, el Estado debe construir una política pública de empleo público a nivel nacional, que involucre a todos los actores y trace las pautas a las entidades territoriales.
- La CNSC tiene la posibilidad de trascender su papel meramente instrumental y reactivo, al concentrarse únicamente en administrar las convocatorias públicas, para convertirse en un órgano referente, que direcciona y planifica la carrera administrativa en Colombia, en coordinación con el DAFP, de acuerdo con sus competencias. La administración de la carrera administrativa implica también hacer el seguimiento y vigilancia de la misma.
- La CNSC debe encontrar las formas de agilizar los concursos, de tal manera que sean transparentes y no halla lugar a demandas y demoras. Así mismo, debe garantizar que los que ingresan al servicios son los mejores.
- De manera planificada, coordinada, racional, gradual y transparente el Estado colombiano debe eliminar las vinculaciones por órdenes de prestación de servicios. Así mismo, los servidores que están en condición de provisionalidad deben ser reemplazados por personas que ingresen por mérito. En este caso se deben respetar los derechos de personas que cuentan con estabilidad reforzada de las que habla la Ley 1950 de 2019. El ingreso por mérito al servicio público debe ser la regla general.

Conclusiones

Existen varias causas por las cuales ha sido difícil la implantación del mérito para acceder al servicio público y permitir al Estado colombiano cumplir con eficacia y eficiencia los fines fijados en la Constitución Política, que también representan una aspiración de la sociedad. Hay

prácticas clientelistas, heredadas desde la misma conformación como Estado en el siglo XIX, que se arraigaron y se transformaron en un Leviatán porque tienen una relación simbiótica con la corrupción, constituyéndose en el principal obstáculo para hacer realidad la carrera administrativa.

A pesar de las dificultades que ha afrontado la carrera administrativa, provenientes de los sectores que hacen política ofreciendo cargos públicos o contratos de prestación de servicios, se observa un notable avance a partir de 1991 en normas e institucionalidad. Las últimas disposiciones legales dejan entrever que existe voluntad para cumplir el objetivo de contar con un empleo de calidad que le sirva al Estado y a la sociedad.

No obstante, el peso de las prácticas clientelistas y corruptas en la economía es alto y la percepción ciudadana acerca de la administración pública es negativa. El desmonte del Estado clientelar no será fácil y el reto lo debe asumir la CNSC, entidad que debe ser un referente por su visión estratégica de alto nivel. De esta manera el mérito dejaría de ser un mito para ser una realidad.

El mérito como una forma de acceder al servicio público es una aspiración general, no garantiza que se resuelvan todos los problemas, pero es una de las condiciones para que exista democracia. No obstante, se cree que por hacer procesos de convocatorias públicas de empleo ya existe meritocracia y en ese sentido es un mito. El mérito implica capacitación permanente, estabilidad y posibilidad de ascender en la carrera que, de cumplirse, deja de ser mito.

Referencias

Ariza Ariza, N. (2019). Prácticas clientelistas en la política del estado de Santander durante la etapa federal colombiana, 1857-1886. . *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 46(1),*, 177-206.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Obtenido de https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-ndice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh#

Caballero Argáez, C. (2015). Prólogo. En P. P. Sanabria Pulido, *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (págs. 7-9). Bogotá: Universidad de los Andes. Escuela de Alto Gobierno Alberto Lleras Camargo.

CLAD Centro Latinoamericana de Administraciòn para el Desarrollo Naciones Unidas. (15 de noviembre de 2003). *Carta Iberoamericana de la Funciòn Pùblica.* Obtenido de http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

Comisión del gasto y la inversión pública. (2018). *Comisión del gasto y la inversión pública. Informe final.* Bogotá: Fedesarrollo.

Comisión Nacional del Servicio Civil. (30 de septiembre de 2018). Estado de la situación financiera . Bogotá.

Consejo de Estado de Colombia, 1113 (Consejo de Estado de Colombia, Secciòn Segunda, Subsecciòn "B" 12 de mayo de 2012).

Corporación Latinobarómetro. (2019). *Informe latinobarómetro 2018.* Obtenido de http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp

Departamento Administrativo de la Función Pública. (17 de 02 de 2018). *Documento de Política de Empleo Público.* Obtenido de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1532561070_7affd6d2215dc795147f456267193278.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (16 de abril de 2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad.* Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf

Espitia, J., Ferrari, C., González, J. I., Isidro, H., Carlos, Reyes, L. C., . . . Zafra, G. (2019). El gasto público en Colombia. Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía institucional, 21(40),* 291-326.

Gómez Calderón, D. J. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis político No. 92*, 180-201.

González García, C. E. (2004). La Carrera Administrativa en la modernización estatal. *Administraciòn y Desarrollo ESAP No 42*.

Gutièrrez, F. (1998). *La ciudad representada: polìtica y conflicto en Bogotà.* Bogotà: Tercer Mundo.

Iacovietto, M., & Strazza, L. (2014). Diagnostic of the Civil Service in Latin America. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, & M. Sanginés, *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America* (págs. 13-57). Washington: Inter American Development Bank.

Kalmanovitz, S. (2018). El orden social y la construcción de estado colombiano. *Tareas, (160),* 61-87.

Lahera, P. E. (2004). *Polìtica y polìticas pùblicas.* Santiago de Chile: CEPAL.

Leal Buitrago, F., & Dávila Ladrón de Guevara, A. (2010). *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional.* Bogotá: Ediciones Uniandes Universidad de Los Andes.

Lozano Ayala, A. (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fac. Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Meny, I., & Thoening, J. C. (1992). *Las polìticas pùblicas.* Barcelona: Ariel.

Ministerio de Hacienda. (1 de febrero de 2019). *Informe de la Comisiòn del Gasto Pùblico y la Inversiòn.* Obtenido de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=/OCS/P_MHCP_WCC-096783//idcPrimaryFile&revision=latestreleased

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: Flacs.

Roth Deubel, A.-N. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos, (49)*, 260-283.

Transparencia por Colombia. (12 de mayo de 2019). *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas Enero de 2015 a abril de 2016.* Obtenido de http://transparenciacolombia.org.co/2019/03/05/indice-de-transparencia-de-las-entidades-publicas-enero-de-2015-a-abril-de-2016/

Transparencia por Colombia. (12 de mayo de 2019). *IPC 2018: La corrupción tiene al Estado contra la pared.* Obtenido de http://transparenciacolombia.org.co/2019/01/29/resultados-ipc-2018/

Vergara Mesa, H. D. (2011). Principio del mèrito y derechos fundamentales. Çelementos para el diseño institucional de un diseño de carrera administrativa en la perspectiva de los derechos fundamentales. *Estudios de Derecho*, 113-136.

Zapata Osorno, E. (2016). El clientelismo político como mecanismo de intermediación. El caso de Rionegro, 2000-2011. *Reflexiòn Polìtica vol. 18, nùm. 36*, 178-193.

Normas citadas

Constitución Política de Colombia de 1991
Acto legislativo 01 de 2003
Acto legislativo 01 de 2008
Acto legislativo 04 de 2011
Ley 165 de 1938
Ley 909 de 2004
Ley 1955 de 2019
Ley 1960 de 2019
Decreto-ley 2400 de 1968
Decreto ley 1567 de 1998