

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN COLOMBIA: PERSPECTIVAS Y RESULTADOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*

CIVIL SERVICE CAREER IN COLOMBIA: PROSPECTS AND RESULTS TO TEACHER CIVIL SERVICE

*Julián Raúl Flórez López***

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2015–**Fecha de aprobación:** 14 de abril de 2015.

Forma de citar este artículo en APA: Flórez López, J. R. (enero-junio, 2015). Servicio Civil de Carrera en Colombia: Perspectivas y resultados de la profesionalización de la Función Pública. <i>Summa Iuris</i> , 3(1), 87-115.
--

Resumen

El presente estudio realiza un diagnóstico de la función pública en Colombia, teniendo en cuenta que este país ha adoptado una legislación tendiente a profesionalizar la función pública de su respectivo gobierno a partir del año 2004. El presente trabajo tiene como eje central el análisis de los resultados obtenidos por la Ley 909 de 2004, la cual, regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en Colombia. El paradigma de investigación del presente trabajo es de tipo institucional, acompañado de una metodología cualitativa e interpretativa, para intentar realizar un análisis del servicio civil de carrera en este escenario y evaluar así, su posible desarrollo y progreso a la luz de esta última iniciativa legislativa.

Palabras Clave: Función pública, profesionalización, servicio civil, burocracia, administración pública.

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación denominado: “Servicio civil de carrera en Colombia y México: Perspectivas y resultados de la profesionalización de la función pública”, que inició en el mes de septiembre de 2012 y finalizó en julio de 2013. Este proyecto de investigación se realizó en el marco de elaboración de la tesis para obtener el título de Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, España.

** Abogado por la Universidad Libre de Colombia; Magister en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Docente-investigador tiempo completo y Coordinador del semillero de Ciencia Política de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Cartago. Correo electrónico: julian.florez@campusucc.edu.co

Abstract

This study analyzes the civil service in Colombia, considering that this country has, from the year 2004, adopted legislation aimed at professionalizing the civil service of their governments. This work has as central axis analysis results obtained by Act 909 of 2004, which regulates public employment, the civil service and public management in Colombia. The research paradigm of this work is institutional, accompanied by a qualitative and interpretative methodology, to attempt an analysis of the civil service in this scenario and thus assess its possible development and progress in the light of this last legislative initiative.

Keywords: Public function, professionalization, civil service, bureaucracy, public administration.

INTRODUCCION

El presente estudio realiza un diagnóstico institucional de la función pública en Colombia, teniendo en cuenta que este país ha adoptado una legislación tendiente a profesionalizar la función pública de su respectivo Gobierno a partir del año 2004. Se sabe que la administración pública es el eje central del aparato gubernamental, responsable del mantenimiento y sostenibilidad de sus políticas. En Iberoamérica, la administración pública posee características propias que desde la fundación de los mismos Estados se han mantenido hasta la fecha. La burocracia, entendida como aquella estructura mediante la cual el Estado ejerce su poder y logra administrar sus bienes, en el ámbito iberoamericano presenta otro tipo de organización bastante distinta a las burocracias de Europa y Norteamérica. Las burocracias en Iberoamérica guardan un componente importante y es la estrecha relación y dependencia del ejecutivo, es decir, del Gobierno. Como consecuencia de esto, prácticas clientelistas son muy frecuentes en la administración pública, cuyo mismo diseño la expone a ser utilizada como herramienta para el afianzamiento y negociación de intereses políticos, lo que genera que los cargos públicos sean adjudicados o de cualquier forma comprometidos con antelación a comicios legislativos o presidenciales.

El gran reto de los gobiernos iberoamericanos es afrontar esta crisis institucional por la que atraviesan en la actualidad sus administraciones; la reestructuración de sus burocracias es el primer paso para poder avanzar hacia la construcción de un Estado que brinde servicios de calidad y genere bienestar social. En este sentido, la profesionalización de la carrera administrativa es la primera estrategia para generar el cambio. Es por eso que países como Colombia, dándose cuenta de esta necesidad, impulsaron iniciativas legislativas con la intención de atacar el consolidado clientelismo que se presenta en sus entidades estatales. El proceso no ha sido fácil, ciertamente, estas reformas han tenido que afrontar prácticas informales ya largamente establecidas, así como acciones tendientes a frenar y desprestigiar sus objetivos, que no son más que la consolidación de una burocracia profesionalizada con miras a prestar un servicio de calidad basado en principios éticos que valoren la función pública.

Otra cuestión que juega un papel importante en la configuración de las burocracias profesionales es el sistema de mercado, que tiene una creciente influencia en las ideas sobre organización administrativa. Con la instauración y el afianzamiento de la economía de mercado como modelo dominante en los países iberoamericanos, el concepto de la función pública cambia de paradigma, pasando hacia una concepción empresaria o gerencial del Estado, lo cual ha traído como resultado que muchos de los países de Iberoamérica privaticen diversos servicios públicos y que se gestionen muchos aspectos de la organización administrativa como si se tratara de una empresa privada.

El presente trabajo tiene como eje central el análisis de los resultados obtenidos por la Ley 909 de 2004 (incorporación de personal a través del sistema de carrera administrativa) la cual regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en Colombia. Se estudiarán los cambios que su cuerpo normativo ha generado, si efectivamente se ha obtenido una mejor, más eficiente y eficaz administración pública. La Ley presenta diversos aspectos propios de las ideas gerenciales o neo-gerenciales en administración pública, y esto sin duda puede debilitar sus efectos sobre la profesionalización del sistema administrativo, pues el neo-gerencialismo se inclina más bien por promover el empleo temporario, con criterios y formas de contratación propios de la gestión privada (es decir, sin concursos). Es interesante notar que dichas ideas neo-gerenciales pueden entrar en conflicto con los principios fundamentales del empleo público consagrados en la Constitución, que son los principios clásicos de las burocracias weberianas, tales como el mérito, la estabilidad del empleo y el fuerte énfasis en la ética pública; mientras las propuestas neo-gerenciales se enmarcan, en cambio, dentro de un esquema de gestión que admite la contratación discrecional de carácter temporal. Tratándose de una reglamentación que opera a nivel central, es decir, de aplicación general para todo el territorio colombiano, la presente investigación analiza en todo su contexto normativo la mencionada ley.

La evaluación se hará mediante el análisis de los diversos estudios que se han hecho respecto al tema: diagnósticos, estadísticas y resultados. La literatura es diversa y concluyente. No obstante, se observa en el modelo colombiano, un amplio margen de discrecionalidad en el nombra-

miento de cargos públicos de alto nivel por parte del ejecutivo. Esta concesión a nociones gerencialistas de flexibilidad puede generar, sin embargo, espacios para que se mantenga una cultura clientelista, dificultando así la implementación real de la ley en lo que concierne a la consolidación de un servicio público profesional. Al fin y al cabo, los nombramientos de cargos públicos de medio y bajo nivel no son enteramente ajenos a la influencia que pueden ejercer los altos cargos, con el riesgo consiguiente de desvirtuación del sistema; esta circunstancia también contribuye a reforzar una práctica que va en contra de la profesionalización de la carrera administrativa, se hace referencia a la provisionalidad o precariedad en el empleo. La provisionalidad se entiende aquí como aquella delegación de funciones de un determinado cargo público a personas que si bien pueden tener las suficientes aptitudes para desempeñarlas, no han realizado el debido proceso de selección y evaluación (concurso) que garantice que su formación es la adecuada e idónea para el desempeño de las labores asignadas. Esta práctica es muy común en países como Colombia; y se da en muchas ocasiones en cargos de nivel directivo o gerencial, pero también en cargos de gestión media o muchas veces en puestos subordinados.

Esto produce un desequilibrio notable en el proceso de profesionalización de la carrera administrativa, puesto que el número creciente de los cargos de carácter provisional, que adquieren una continuidad en el tiempo, hace que estos mismos empleados instauren acciones judiciales tendientes a obtener un nombramiento en propiedad, lo que muchas veces ha producido un choque jurisprudencial y en ocasiones promulgaciones de leyes que atentan contra la integridad profesional que la función pública debe ostentar. De esta forma se acogen para el desarrollo de la presente investigación estos factores que son los determinantes para lograr un estudio consecuente y útil de la carrera administrativa en Colombia, de tal manera que a través de dicho estudio se logren plantear soluciones a la problemática que se presenta al momento de la implementación de las respectivas normativas y evaluar los resultados que han alcanzado durante la vigencia que han tenido desde su promulgación hasta la actualidad.

Por lo tanto la pregunta de investigación sería la siguiente: ¿Es apropiado el diseño de la nueva legislación de Colombia, Ley 909 de 2004, para implantar un servicio civil de carrera profesionalizado?

El punto de partida empírico y normativo es el siguiente: La administración pública colombiana podrá ofrecer óptimos rendimientos y contribuir a la consolidación de la democracia en el país, en la medida en que sus funcionarios públicos de niveles alto, medio y subordinados obtengan estándares de profesionalización y sus designaciones sean a través de un servicio profesional de carrera administrativa, las entidades en que se desempeñen se alejen de intereses políticos y mantengan su independencia respecto a éstos y a sus prácticas clientelares. Esto se logrará siempre y cuando la administración pública, a su vez, maneje un vínculo estrecho e interdependiente con la sociedad civil en la planeación, aprobación, implementación y evaluación de las políticas públicas promovidas por cualquiera de estos actores.

El paradigma de investigación del presente trabajo es de tipo institucional e histórico, acompañado de una metodología interpretativa y cualitativa (Peters, 2003). Esto por cuanto lo que se intenta realizar es una descripción general de la situación actual del servicio civil de carrera en este país, pero con referencia a los antecedentes normativos e históricos, es decir, a los intentos legislativos de crear servicios civiles de carrera en el pasado, y su fracaso en la realidad política, como documentan diversos estudios e informes recopilados. El estudio se integra así en la corriente metodológica del institucionalismo histórico, para intentar una reconstrucción y análisis de la evolución del servicio civil de carrera en este escenario desde sus orígenes y evaluar así su posible desarrollo y progreso a la luz de esta reciente iniciativa legislativa.

1. ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA COLOMBIANO

Es abundante la literatura que describe los orígenes del servicio civil de carrera en Colombia. La mayoría muestra uniformidad en los datos aportados, tanto en sus causas, como éxitos y fracasos. Se pueden sintetizar los eventos más representativos que marcan el nacimiento de la idea de la profesionalización de la función pública en el Estado colombiano y su puesta en práctica identificando al mismo tiempo todos los factores que han obstruido o por el contrario optimizado la profesionalización de la función pública colombiana. Se hará también un recuento de las entida-

des que se han formado para regular, fomentar y controlar la profesionalización del servicio civil de carrera, lo cual dará una idea mucho más clara de las prácticas institucionales que plantearon o intentaron plantear los gobiernos para lograr una profesionalización de la carrera administrativa.

El primer antecedente puntual que se tiene en cuanto a la instauración real de una profesionalización del servicio civil de carrera se remonta al gobierno de Alberto Lleras Camargo en el año 1938 quien adoptando posturas del gobierno liberal y progresista del ex presidente Alfonso López Pumarejo logró expedir y promulgar la Ley 165, en la cual se logran establecer artículos dirigidos a estructurar la burocracia Colombiana. La ley 165 consagró la estabilidad laboral de los servidores escalafonados en ella y además consagró derechos como el ascenso, el reconocimiento económico por vacaciones, cesantías, indemnizaciones por accidente de trabajo, seguro de vida, auxilio por enfermedad, pensión de jubilación. Finalmente, la ley crea el Consejo Nacional de Administración y Disciplina, que elaboraba el escalafón de los empleados (González, 2010, p. 149).

De este modo, el Gobierno, ciertamente con el ánimo de impulsar, promover y edificar una profesionalización certera y efectiva de los cargos públicos, creó el Consejo Nacional de Administración y Disciplina, encargado no solamente de la elaboración de los escalafones de los empleados, sino también de realizar los estudios de los reglamentos que se aplicarían a los concursos y más importante aún servir como jurado calificador de los exámenes presentados por los aspirantes a los cargos públicos.

Tal y como lo expresa Ávila (2002) los problemas de la ley “eran ya evidentes a mediados de la década de los 40”. En un escrito de la época, la Comisión de Disciplina atribuía el fracaso de la carrera a “la hostilidad de los jefes hacia la misma (Ávila, 2002). El panorama de la administración era muy desalentador entonces, pues el clientelismo político se había vuelto prácticamente dominante. La fuerte polarización política y social producto de la gran conflictividad entre los partidos políticos tradicionales, Conservador y Liberal, hizo que se hiciera tanto más remota la idea de una administración imparcial y profesional. Por el contrario, los puestos en el Estado eran tratados como un botín de ganancias, apetecido por las élites. La función pública solo era un instrumento de poder mediante el

cual las camarillas políticas podían establecer sus estrategias electorales comprometiendo naturalmente cargos públicos para asegurar votos y confianza en su futura gestión.

El desarrollo incipiente de lo que entonces era un sistema nuevo hubiera debido producirse en el marco de la compleja realidad política del país, caracterizada por la llegada al poder del Partido Conservador en 1946 y la intensificación de la violencia entre los seguidores de los partidos tradicionales. Como indica Ávila, la “polarización entre las dos colectividades se sintió también en la administración pública, en la cual hubo cada vez menos espacio para los liberales” (2002, p. 64). El Partido Liberal directamente se abstuvo de participar en las elecciones de 1950.

Un estudio realizado por el Banco Mundial en la misma época, dirigido por el economista norteamericano Lauchlin Currie, diagnosticó el grave estado de la profesionalización de la función pública en Colombia. El estudio calculaba que, de un total de 50.000 funcionarios del gobierno, habían ingresado a la carrera administrativa menos de 1500 y apenas 42 lo habían hecho con base en exámenes, es decir por concurso (Ávila, 2002, p. 7). Se manifiesta así la amplia discrecionalidad que existía en el nombramiento de los cargos públicos dentro del Gobierno.

De este modo, la sanción de la ley 165 no había pasado de ser una pura expresión retórica de la profesionalización de la función pública y no tuvo una implementación real en el Gobierno. Es interesante preguntarse por la forma efectiva en que se realizaba el ingreso al escalafón de carrera administrativa, y los expertos coinciden en que el ingreso no se hacía por la vía del concurso, sino por el mecanismo de la “inscripción extraordinaria”, que, como señala Martínez Cárdenas, “permitía incorporar a quienes venían desempeñando los empleos sin ser sometidos a concurso público alguno” (2010, p. 112). Por la misma fecha, en el año 1948, un nuevo intento del Gobierno por reformar y llevar a cabo la profesionalización de la carrera administrativa se manifiesta con la expedición de la Ley 141, que se acompaña con la conformación de varias comisiones de estudio de reformas y ordenamiento del tema de la carrera administrativa.

Se crea así la Comisión Interparlamentaria del Servicio Civil, compuesta por tres senadores y tres representantes, que se encargaría de proponer normas sobre funciones de los cargos, así como de establecer su categorización, la remuneración, las condiciones de ingreso al servicio público y los procedimientos para determinar la idoneidad de los aspirantes, trámites para el ascenso y desvinculación (Martínez Cárdenas, 2010, p. 112)

No obstante, debido a las circunstancias antes descritas, la implementación real de esta norma tampoco dio resultado. Las disputas entre los partidos Liberal y Conservador por el control de los cargos públicos (garantía real de sus triunfos electorales), generaron enormes conflictos políticos que atentaron contra la gobernabilidad del Estado colombiano. Es por eso que en 1957 se lleva a cabo un plebiscito producto e iniciativa de los partidos Liberal y Conservador con la finalidad de poner fin a un conflicto que estaba tomando matices verdaderamente alarmantes tanto por la descomposición del aparato estatal como por el cruento enfrentamiento que se vivía en aquel entonces entre los militantes de ambos bandos, que produjeron guerras civiles intermitentes. Este plebiscito tenía como finalidad la instauración de un equilibrio en el nombramiento de cargos públicos entre militantes de ambos partidos, con la intención de recuperar la gobernabilidad y estabilidad institucional. El plebiscito de 1957 fue una iniciativa de los dos partidos oficiales para dividirse de forma equitativa las cuotas de poder del Estado.

En este sentido, en lo referente a la administración pública, se convino que el Gobierno tendría la responsabilidad de mantener fuera del alcance político de ambos partidos la carrera administrativa, asegurando la imparcialidad política de sus funcionarios y llevando a cabo concursos de mérito para la designación de cargos burocráticos. Los cargos que no fuesen de carrera debían repartirse de forma equitativa, entre ambos partidos.

La Ley 19 de 1958 se conoció como el Estatuto del Servicio Civil y de Carrera Administrativa y también creó una comisión nacional del servicio civil, así como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (Ávila, 2002, p. 8). La comisión se creó con el propósito de clasificar los cargos que debían ser designados mediante concurso de méritos; al mis-

mo tiempo, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y de Carrera se constituyó con la finalidad de que escogiera las personas idóneas para los cargos públicos y, posteriormente enviarlos a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que, a su vez y a petición de la entidad nominadora, realizara los respectivos nombramientos.

También con la Ley “se conformó en el Consejo de Estado una sala de consulta especializada llamada Sala del Servicio Civil, a la que se someterían todos los proyectos de Ley o de decretos sobre estos asuntos” (Martínez Cárdenas, 2010, p. 112). Aquí se observa un cambio sustancial que se manifiesta en la regulación normativa que se le imparte a la profesionalización de la función pública. Así, esto es un intento arriesgado e innovador por realizar un cambio real en la administración. La creación de diversas instituciones y la nueva valoración que se tiene de la función pública y los derechos que de ella se derivan como bien se puede observar en el hecho de la creación de una sala especializada en el Consejo de Estado, es una medida que valdría la pena resaltar en este punto. En efecto, la función pública hasta 1958 carecía de un respaldo institucional y legal, lo que hacía que las leyes anteriores a esta fuesen letra muerta y normas abstractas de difícil aplicación.

En 1960, se expide el decreto ley 1732, el cual realiza una clasificación del empleo público, distinguiéndolo de esta manera: los empleos pertenecientes a la carrera administrativa son la regla general en la administración pública, como excepción a estos se encuentran los empleos de libre nombramiento y remoción. Se definió quiénes eran funcionarios de la rama ejecutiva y quiénes formaban parte del servicio civil de carrera. Se emitieron limitaciones al poder nominador de los jefes de entidades públicas para contratar y remover funcionarios. También se fijó el objeto de la carrera administrativa y su alcance, que en esta ocasión, gozó de gran amplitud (Martínez Cárdenas, 2010, p. 112). No obstante, todas estas reformas e innovaciones fueron dispares e insuficientes frente a la realidad política colombiana. La ocupación de los cargos se regía de acuerdo a preferencias y pactos políticos desde antaño y la ley no tuvo una aplicación real.

Un estudio realizado por una firma consultora norteamericana en 1968 arrojó el siguiente diagnóstico: En la práctica el estatuto de la administración nunca tuvo aplicación, los estudios de clasificación de cargos eran obsoletos, existía gran arbitrariedad en la asignación de sueldos por parte de altos funcionarios y el proceso de selección y reclutamiento estaba dominado por reglas informales (Ávila, 2002, p. 9). A consecuencia de esta evaluación y de las circunstancias descritas, en 1968 se liquidó la Comisión del Servicio Civil. El Gobierno se dio cuenta de lo lejos que se encontraba todavía de implementar un servicio civil de carrera profesional y, decidió expedir el Decreto-Ley 2400 de 1968, que regulaba todo lo concerniente a la contratación de personal civil en la rama ejecutiva.

El empleo público se determinó como la serie de funciones inscritas en la Constitución, la ley y reglamentos de entidades públicas dictados por sus jefes respectivos. Y se señaló también que los empleados civiles de la rama ejecutiva integraban el servicio civil de carrera. Nuevamente se realiza una distinción entre empleos de carrera y libre nombramiento y remoción, y se facultó al Gobierno para cambiar el carácter de los empleos. Se indicaron las condiciones de ingreso y el tipo de nombramientos: ordinario, de prueba y provisional (Ávila, 2002, p. 9). Es importante resaltar en este punto que la norma también contemplaba la evaluación del desempeño del funcionario, que se realizaba de acuerdo a las pautas indicadas por el Gobierno, de igual forma generó incentivos para aquellos trabajadores que mostraran un óptimo desempeño en sus cargos. Respecto a la profesionalización de la carrera administrativa la ley dispuso que esta debía cumplir con el objetivo de edificar y potenciar la administración pública, enfocándose en maximizar su eficiencia y generando igualdad de acceso a los cargos públicos, fomentando la estabilidad y los incentivos para el trabajador, entre estos, la capacidad de ascenso en la jerarquía burocrática.

La ley fue muy enfática en mencionar que el nombramiento en el cargo, la estabilidad en el mismo y las oportunidades para ascender estarían sujetos a concurso de méritos, cuya organización estaría a cargo del Gobierno. La selección de personal se realizaría mediante concurso público abierto, en este escenario, el aspirante debía demostrar que cumplía con

los requisitos para el cumplimiento de su función, lo cual se probaba allegando sus respectivos títulos y obteniendo una calificación satisfactoria en los exámenes.

El período de prueba era obligatorio para el funcionario que efectuaba su ingreso; además, tenía que contar con un certificado de buena conducta y eficiencia del secretario general de la entidad para obtener los derechos de carrera (Ávila, 2002, p. 10). Reaparece el Departamento Administrativo del Servicio Civil, cumpliendo un papel fundamental en cuanto a la planificación de la logística para la organización de recursos humanos, la dirección y estructuración de los sistemas de clasificación y salario, también en esta ocasión interviene en el cambio de plantas de personal. Junto con la ESAP, es el encargado de formular proyectos de capacitación, crear programas de bienestar, constituir la normativa para la clasificación de los servicios y diseñar los reglamentos de las carreras especiales, establecer una base de datos y servir de guía a las entidades públicas del Estado para el manejo y administración de su personal.

La reglamentación del Decreto-Ley 2400 llegó con la expedición del Decreto 1950 de 1968, reglamentó todas las normas relacionadas con administración de personal civil. Este decreto reglamentario realizó una clasificación de los empleos, dispuso los mecanismos para la creación de plantas de personal, consagró la vacancia temporal y definitiva de los cargos, introdujo nuevas formas de provisionalidad junto con sus respectivas competencias legales, invistió al presidente de facultades para crear, suprimir y modificar empleos, elaboró el procedimiento de inducción al cargo, determinó causales de retiro del servicio, constituyó el régimen disciplinario, planteó estímulos para los funcionarios, consagró el derecho de los empleados a capacitación y perfeccionamiento de conocimientos, adoptó principios para la selección de funcionarios de carrera y realizó la clasificación de los cargos que se mantiene vigente hasta hoy (Ávila, 2002, pp. 10-11).

Hay que agregar también, después de la anterior descripción que recoge de manera sustancial los rasgos normativos más sobresalientes del Decreto-Ley 2400 junto con su Decreto Reglamentario el 1950, que si bien una de las principales directrices de esta iniciativa fue la descentraliza-

ción operativa de las entidades en lo que respecta a la selección de su personal, en la práctica el nivel territorial quedó relegado a un segundo plano o aproximándonos a un tratamiento más real fue descartado, ya que la ley fue interpretada a favor de los intereses de nivel central-nacional.

Este fenómeno se explica nuevamente por las arraigadas prácticas clientelistas que no permitieron que su poder nominador, que también tiene como finalidad la obtención de recursos públicos para el sostenimiento de la burocracia, se polarizara con esta descentralización administrativa de las entidades:

“Aunque existía el decreto y era apto para su aplicación nacional, al mismo tiempo convivían intereses diametralmente opuestos, pues el fenómeno del clientelismo se encontraba arraigado bajo la piel de los encargados de implementar la política en el momento” (González Rodríguez, 2010, p. 151).

Nuevamente, la lucha por los recursos públicos las encabezan las élites políticas a las que constitucionalmente se les ha otorgado el poder de manejar, organizar e impulsar el buen funcionamiento del aparato estatal, las ambiciones y pretensiones partidistas dejan otra vez sin validez los intentos que, a través del Congreso, se realizan para promover y consolidar una función pública profesional basada en una burocracia estructurada, consistente y competente.

Naturalmente, todo esto significa que el mérito termina siendo uno de los requisitos más eludidos por parte de los directores y secretarios de la entidades públicas con la facultad de nominar el personal de sus organizaciones, la redes clientelares fuertemente asentadas en el nivel central de la administración tratan de maniobrar e interpretar la ley a favor de sus intereses para desviar nuevamente los recursos hacia sus arcas, quedando relegadas presupuestalmente las entidades públicas de nivel territorial, lo que hace que la administración carezca de un sentido real y proporcional al momento de ofrecer bienes y servicios a sus contribuyentes, en este caso los ciudadanos.

En 1987 se expide la Ley 61, que nuevamente hace alusión a los empleos de libre nombramiento y remoción. En esta disposición, todos los empleos que no pertenezcan a esta clasificación serán considerados de

carrera, mediante la aplicación de un criterio residual. La ley hace mención también de conceptos como la insubsistencia, el retiro, la carrera diplomática y consular (González Rodríguez, 2010, p. 151).

1.1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Pocos años después, la administración colombiana, en virtud de la nueva Carta Constitucional de 1991, inicia un proceso de cambio tanto estructural como conceptual de la función pública acogiendo los preceptos del llamado neo-gerencialismo, que “se origina con las reformas de la administración pública puestas en práctica por el Gobierno de Nueva Zelanda, a comienzos de la década de 1980” (Ferraro, 2009, p. 123).

Para entender mejor en qué consisten estas reformas es válido aportar una sucinta y concisa definición que recoja, en efecto, sus principios más importantes:

“Las reformas de Nueva Zelanda se proponen entonces reorganizar la administración pública, de modo que los funcionarios directivos de la administración tengan que actuar como los gerentes en el sector privado, es decir, con el mismo tipo de flexibilidad en el empleo de recursos y en la contratación de personal y con los mismos incentivos” (Ferraro, 2009, p. 124).

En este sentido existe un fenómeno en toda Latinoamérica en lo que respecta al cambio de paradigma en cuanto al dinamismo y operatividad de sus burocracias estatales producto de los fuertes cambios sociales, políticos y económicos que a la fecha afectaban significativamente la gobernabilidad de los Estados de esta región y hacían necesaria una transformación sustancial de su administración pública.

En Europa occidental y en los países anglosajones los cambios se presentaron en virtud de crisis económicas de gran magnitud y los requerimientos cada vez mayores por parte de la población de una prestación de bienes y servicios por parte del Estado, circunstancia que no ocurrió en Latinoamérica, en donde las causas del cambio en sus administraciones se remiten a presiones ejercidas por parte de misiones y organismos internacionales, en asocio con crisis de gobernabilidad que hacían más

factible la intromisión de recomendaciones técnicas por parte de expertos internacionales, que ofrecían a su juicio una solución a la problemática de sus burocracias (Ramió Matas y Salvador, 2003, p. 64).

Colombia naturalmente no escapó de las crisis sociales y político-institucionales que acontecían en la región, por lo que aceptó y adoptó medidas que, a juicio de los legisladores de ese entonces, eran idóneas para la modernización y progreso de la administración pública del Estado.

Con la finalidad de contribuir al crecimiento de una cultura de lo público, el Gobierno colombiano, en 1951, adoptó medidas sugeridas por organismos internacionales como la misión CURRIE, Le Bret, AID y CEPAL, que cumplieron con la función de introducir en Colombia directrices económicas y asesorías sobre el modo en que se debía conducir la administración, lo que dio como resultado, la adhesión a políticas neo-liberales durante la década de los 80 y 90 (González Montoya, 2006, p. 1).

Realizando un breve análisis sobre las consideraciones anteriores, es válido resaltar que la Constitución de 1991 muestra una gran influencia neo-liberal, lo que se evidencia en muchos apartados del cuerpo normativo de esta carta política. Este factor que se podría llamar "ideológico" que abanderó la creación y asentó sus principios sobre la normativa de esta Constitución, lógicamente auspició la formación de un escenario en donde políticas recomendadas por organismos internacionales y en ocasiones por otros Estados, referidas lógicamente a exportar un modelo neo-gerencial de la función pública, tuviesen una firme acogida por parte de los legisladores y específicamente de las élites políticas encargadas de diseñar y controlar la agenda de gobierno.

Las apreciaciones que se realizaron respecto a establecer nuevos lineamientos para el manejo y la organización de la administración pública eran en cierta medida acertadas para afrontar el fuerte clientelismo que imperaba en la designación de cargos públicos, a nivel nacional y territorial; es por eso que uno de los pilares de la función pública, que de hecho, se estableció constitucionalmente, era la de la descentralización de las

entidades estatales, con el propósito de frenar esas prerrogativas nominales que ofrecían a los líderes políticos la oportunidad de controlar el nombramiento de personal en los diversos organismos del Estado.

La Asamblea Constituyente previó que para edificar una administración pública eficiente y eficaz, que prestara bienes y servicios de calidad a sus ciudadanos, era necesario extinguir la fuerte influencia de las camarillas políticas sobre los nominadores, reducir las atribuciones discrecionales de altos funcionarios a través de la desconcentración y la descentralización administrativa, de la mano del Ministerio Público al que se le confirió la facultad investigadora de supervisar el manejo de los recursos y de asumir los procesos disciplinarios por causa de corrupción y desviación de dineros, así como reforzar la participación de los partidos y sindicatos para que su papel en las cuestiones administrativas se realice con la mayor rectitud (Martínez Cárdenas, 2010, p. 113).

En medio de este intento por cambiar el dinamismo de la administración pública colombiana, se expide la Ley 27 de 1992 cuya finalidad fue la de regular la vinculación de personal a las entidades del Estado. En este sentido, reglamentaba el artículo 125 de la Carta Política, el cual le otorga a la función pública rango constitucional y al mismo tiempo establece que los empleos y entidades estatales (entiéndase su vinculación) son de carrera, indicando dentro de este mismo artículo que los nombramientos del personal de las entidades se realizarán por medio de concursos públicos, en donde se indicarán los requisitos para acceder y ascender dentro de la jerarquía burocrática, vinculación y ascenso que tendrá como elemento principal para la selección respectiva el mérito del aspirante.

La administración pública colombiana tendría que sortear y resolver un problema de gran envergadura, en este caso, el gran margen de provisionalidad que existía en el nombramiento de cargos públicos, un margen bastante considerable que obedece, en gran parte, a la sujeción y dependencia clientelista al momento de reclutar personal para las entidades estatales. Es por eso que no aconteció nada novedoso, en su artículo 22 la Ley 27 de 1992 transgrede el principio del mérito, consagrado en el artículo 125 de la Constitución.

En esta ocasión, se ordenó que los empleados del nivel territorial que estuviesen ocupando cargos de carrera a la fecha de entrar en vigor esta Ley podrían en el plazo de un año allegar la documentación que acreditara su idoneidad para el desempeño del cargo y de esta forma adquirir derechos de carrera administrativa (Martínez Cárdenas, 2010, p. 114).

Nuevamente se contraviene el principio del mérito, ya que el legislador mediante la expedición de normas que favorecen el nombramiento directo de personal, es decir, excluyendo taxativamente el concurso de méritos, transgrede el principio más importante que debe regir en la función pública, dando oportunidad a la designación de cargos sin el debido proceso que amerita el nombramiento en las entidades del Estado, contrariando un mandato constitucional, como bien se refleja en la norma citada con anterioridad.

Se trata pues de ingresos de carácter extraordinario que se realizan por la incapacidad política tanto de legisladores como gobernantes de organizar y dirigir el aparato Estatal, la incompetencia que se refleja al momento de eludir la gran problemática que representan las plantas paralelas, denominación que se le da a esas burocracias que de manera informal, adquieren consistencia en la administración pública, cuya configuración se debe a la gran discrecionalidad que detentan ciertos políticos, “caciques” de prolongadas redes clientelares que, en última instancia definen y seleccionan el tipo de cargos y personal que constituirán las entidades del Estado.

Respecto a este tema, se puede sacar a colación la siguiente afirmación: La década de los 80 se caracterizó por ser la época en la cual se vincularon más personas a la carrera administrativa, concretamente en los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco. La selección de personal se efectuó a través del mecanismo denominado “la ventanilla siniestra”, es decir, por medio de inscripciones extraordinarias, pasando por alto los concursos. Las personas que ejercieron funciones de carrera, obtuvieron, sin ningún tipo de restricción tales derechos (Puentes González, 2008, p. 158).

La Comisión Nacional del Servicio Civil, que se constituyó en rigor de la creación y aplicación de la Ley 27, y cuya finalidad, también descrita en la Constitución del 91, era administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, estaba conformada por siete miembros; los directores del DASC y de la ESAP, un representante de la Federación de Municipios, un representante de la confederación de gobernadores y delegado del presidente de la República, y dos representantes de los empleados cuyo nombramiento era facultad del presidente de la República entre ternas presentadas por los empleados de carrera administrativa (Puentes González, 2008, p. 165).

Esto significa que, si bien la carrera administrativa no tuvo mucho que hacer frente a los nombramientos extraordinarios y los altos índices de discrecionalidad, constitucionalmente se abrió paso a una organización en donde por primera vez se incluían representantes de las entidades descentralizadas, de carácter municipal y departamental, lo que equilibraba un poco la composición de un órgano tan importante para el funcionamiento y la implementación de políticas encaminadas a la profesionalización burocrática. Sobrevino la sanción y promulgación de la Ley 443 de 1998, que a juicio de los legisladores pretendía reivindicar los principios básicos de la administración pública y, promover una transición real hacia la profesionalización total de la función pública; no obstante, en esta oportunidad, la Comisión Nacional del Servicio Civil, responsable de llevar a cabo los concursos para el acceso a la carrera administrativa, estaba conformada en su mayoría por miembros del Ejecutivo.

Con el objetivo de tener una legislación unificada e incorporar las pautas, principios y demás juicios mencionados en diversas ocasiones por la Corte Constitucional, se fomentó la creación de una normativa sobre función pública y carrera administrativa cuyo resultado fue la sanción de la ley 443 de 1998, pero esta no tuvo una duración prolongada, ya que la mayoría de su articulado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, puesto que contravenía los principios de la carrera administrativa dispuestos en la Constitución (Martínez Cárdenas, 2010, p. 114).

Fue así como transcurrieron cinco años de vacío normativo, en donde solo se evidenció el abandono y el desinterés del Gobierno por profesionalizar la función pública y llevar a cabo los concursos para ocupar las vacantes en las diferentes entidades del Estado. Esto solo ya demostró la fuerte incidencia que tienen las redes clientelares en la administración pública y el gran poder que los altos mandos de Gobierno tienen para proveer cargos en todo tipo de entidades y a cualquier nivel. Luego de todo este proceso histórico, en donde se recogen diversas iniciativas legislativas y grandes esfuerzos de la Corte por regular y establecer los principios rectores de la carrera administrativa, se expide la Ley 909 de 2004 sobre empleo público, carrera administrativa y gerencia pública que rige actualmente la función pública en Colombia.

2. LEY 909 DE 2004: UN INTENTO DE PROFESIONALIZACIÓN BUROCRÁTICA

La Ley 909 de 2004 es otro intento por parte del legislador para resolver los diversos problemas por los que atravesaba la burocracia administrativa, no obstante, un elemento importante en el contenido de la presente Ley es el concepto de gerencia pública. Si bien los lineamientos neo-gerenciales se empezaron a implementar desde la promulgación de la Constitución de 1991, es en esta Ley en donde se plantea de forma directa la esencia misma de estas reformas: La Nueva Gerencia Pública, la cual contempla diversos aspectos que se dividen en tres grandes grupos:

- 1) Organización: Multiplicidad de organizaciones más pequeñas con estructuras horizontales, separación de asesoramiento y ejecución de políticas, tercerización de servicios de apoyo (consultores privados).
- 2) Personal: Empleo temporal-diversidad de empleos, ejecutivos-jefe con contratos temporales, habilidades gerenciales para personal superior.
- 3) Procedimientos: Libertad gerencial y responsabilidad por resultados, responsabilidad basada en los productos generados, presupuestos por programas sobre la base de recursos devengados (Ferraro, 2009, p. 132).

Estos parámetros concuerdan de forma exacta con las directrices que rigen la normativa de la Ley 909, entre los más representativos se tiene la reconstrucción de la Comisión Nacional del Servicio Civil otorgándole autonomía administrativa y patrimonial, y que debe estar integrada por tres miembros de rango ministerial, cuya selección la efectuarían la ESAP o la Universidad Nacional previamente cumplidos los requisitos para la ocupación del cargo.

Otro rasgo importante de la Ley fue la denotación gerencial que se les arrojó a los cargos directivos del Estado, es decir, se resaltó la trascendencia de su responsabilidad administrativa ante él, sin embargo, y este es un punto que se debe considerar con atención, estos niveles directivos seguirían siendo empleos de libre nombramiento y remoción tanto a nivel nacional como territorial.

La inclusión de los empleos temporales tiene que ver con el principio de flexibilidad laboral, un rasgo eminentemente neo-gerencial, esto quiere decir que los directores de entidades públicas pueden contratar personal de forma transitoria de acuerdo a las necesidades del momento, contradiciendo de forma directa uno de los principios fundamentales de la función pública y es que el trabajador debe gozar de estabilidad laboral.

Los propósitos de un régimen de carrera administrativa deben ser, en esencia, la aplicación real de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, el mantenimiento y protección de la estabilidad en los cargos públicos, la erradicación del clientelismo y conductas inmorales y antiéticas en la administración, junto con empleo riguroso de los principios de orden y excelencia en el desempeño de la función (González Rodríguez, 2010, p. 153).

Otro de los lineamientos de la Ley que contiene un fuerte carácter neo-gerencial es la inclusión de una nueva causal de retiro llamada "Razones de Buen Servicio mediante Resolución Motivada" (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 178). Esta causal se refiere a la acción que pueden ejercer las entidades respecto a un funcionario que, en el desempeño de sus funciones no logre las metas propuestas por la misma entidad y que afecten la prestación de servicios.

Existe en este punto una gran reticencia hacia el debido proceso que se le debe realizar a un funcionario del Estado. Sobre este tema, la norma justifica dentro de su cuerpo un modelo de retiro sumario en donde se prescinde de una investigación disciplinaria del empleado cuyo medio probatorio es la resolución motivada de la entidad, quedando dudas sobre si este tipo de retiro beneficia el establecimiento de un orden burocrático especializado que ofrezca incentivos y seguridad a sus funcionarios. Respecto a la provisionalidad, la Ley pretende resolver esta arraigada práctica mediante la implementación de concursos de mérito para cubrir las diversas vacantes que hasta ese momento ocupaban funcionarios cuya investidura es de carácter provisional.

Se evidencia que se trata de concursos abiertos de mérito, en donde cualquier ciudadano indistintamente de si está vinculado o no a la administración puede participar siempre y cuando cumpla las condiciones para ejercer el cargo al que aspira, sin embargo, la ley es clara al otorgar preferencias a aquellos funcionarios que, de manera provisional hubiesen desempeñado funciones de carrera, en virtud de su antigüedad, experiencia y conocimiento (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 178).

Vistas en forma concreta las reformas neo-gerenciales que contiene la Ley 909 de 2004, es preciso analizar su impacto real sobre la profesionalización burocrática del Estado.

2.1. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LA LEY 909 DE 2004

El diagnóstico es uniforme respecto a las diversas fuentes consultadas: La carrera administrativa, en Colombia, no se ha adaptado a las circunstancias reales del país, en el sentido de que sus normativas distan mucho de la situación política que realmente impera; por lo que resulta que tales reglamentaciones no tienen una efectividad en la práctica.

Se mantienen las mismas tradiciones clientelares de antaño en las instituciones, por lo que el empleo público se concibe como un favor que ofrecen los políticos para alcanzar fines personales o partidistas, lo que hace que la función pública se desvalorice y la cultura de lo público sea

inexistente, otro motivo más para que cualquier tipo de legislación tendiente a frenar tales prácticas y a profesionalizar la administración sea un intento inoficioso (Martínez Cárdenas, 2010, p. 124).

Frente a esta primera evaluación de la nueva ley que rige la función pública en Colombia, se puede afirmar que su argumento es coherente y válido por cuanto se respalda en la historia y evolución de la función pública en el Estado colombiano.

Debido a la fuerte tradición clientelista que rige las designaciones en los diversos cargos del Estado, cuyo núcleo y soporte son las élites políticas, se maneja de forma inescrupulosa la burocracia estatal, como garantía y respaldo de ambiciones electorales.

Siguiendo las causales arrojadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), la deficiencia de la profesionalización burocrática es el resultado de cuatro factores:

- “1) La inestabilidad de los marcos jurídicos del Servicio Civil vis a vis una excesiva profusión de normas;
- 2) La persistencia de una cultura burocrática con alta desmotivación en relación a la gestión;
- 3) La fuerte tradición clientelista, efecto del acceso al empleo público y
- 4) La ausencia de una cultura ligada a los resultados y la planificación estratégica”(Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 193).

Respecto a estas causales, llama la atención la observación que se lanza respecto a la profusión normativa para regular la administración pública, en efecto, las normas que el legislativo ha promulgado han sido tan diversas y en algunas ocasiones tan ambiguas que su aplicación no se ajusta a las condiciones reales del dinamismo burocrático y las necesidades del Estado. La cuarta causal dictaminada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) es bastante convincente.

Es claro que la cultura del servidor público colombiano amerita una transformación de valores donde la ética y el profesionalismo sean condiciones esenciales para el desempeño de una labor, debido a los altos índices de provisionalidad, las enormes redes clientelares y la desidia del Gobierno por hacer efectivos los concursos abiertos de mérito. Los servidores públicos colombianos han sido cómplices en cierta forma de la organización y naturaleza de la función pública, es un problema de tradición, de cultura de la misma carrera administrativa.

El diagnóstico de la Ley 909 arroja el siguiente resultado: La cultura de lo público requiere una participación activa de la ciudadanía que ofrezca la oportunidad de evaluar la consecución de los fines y las responsabilidades que se han asignado a los servidores, una forma de participación directa del ciudadano en la rendición de cuentas que se le exigen a los directores de las entidades, y, hasta la fecha, no ha sido posible instaurar mecanismos como el presupuesto estatal con construcción ciudadana, en cooperación y coordinación con las entidades territoriales, los líderes comunitarios, para el desarrollo de políticas públicas que satisfagan verdaderas necesidades de la comunidad.

Más lejos todavía está la idea de revocar el mandato de servidores públicos elegidos por elección popular, que haciendo proyecciones y estimaciones de políticas inscritas en su agenda, nunca implementaron esa idea (González Montoya, 2006, p. 12).

Es menester, de acuerdo al juicio anterior, que el Gobierno constituya y desarrolle espacios en donde los ciudadanos estén informados de los cargos públicos que esté ofertando el Estado, también es necesaria la creación y promoción intensiva de plataformas que transmitan y propaguen los pormenores de las políticas públicas que el Gobierno despliegue o desee desplegar, lo que significa que un elemento fundamental en la planeación de las políticas debe ser la participación ciudadana y la capacidad y competencia de ejercer control sobre los presupuestos del Estado y el diseño de sus entidades.

Lo ideal sería que cada entidad desarrollara independientemente su sistema, adaptándolo a la naturaleza de los servicios que presta y realizara su esquema de evaluación de funcionarios, en consonancia y relación directa con las directrices dictadas por los gerentes públicos (González Montoya, 2006, p. 13).

Ahora bien, en Colombia ha sido ardua la tarea de consolidar una función pública que coopere y ayude a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, una función pública profesionalizada, guiada por principios éticos y una verdadera vocación de servicio.

Por el contrario, el país se encuentra frente a una situación de incertidumbre y fracaso. Prolifera la sanción de normas, se realizan reiteradamente pactos entre élites políticas, y, más preocupante aún, se le otorga un rango constitucional a la función pública, pero sin que esto se refleje de ninguna manera en las prácticas. Como señala un autor colombiano, no importa lo que digan la Constitución y las leyes, “pareciera que estamos destinados a pensar de una manera, hablar de otra y actuar de forma distinta” (Puentes González, 2008, p. 178).

Los compromisos políticos, tan frecuentes al momento de expedir una nueva ley que regula la función pública, no han minimizado el efecto sobre la capacidad discrecional de los funcionarios de gobierno de alto nivel. Cada vez que el legislador expide una nueva norma, los dirigentes políticos se encargan de invalidarla en la práctica, lógicamente la frustración del ciudadano que aspira vincularse al Estado es enorme.

En este caso, la Ley 909 no hizo más que reforzar esta frustración, ya que con sus empleos temporales, en vez de consolidar una burocracia profesionalizada, ha creado escenarios en donde el nominador tiene la facultad de crear el cargo, contratar y desvincular de forma inmediata al funcionario que ocupe una determinada posición.

CONCLUSIONES

La carrera administrativa se creó con la finalidad de estructurar una burocracia profesionalizada, cuyo personal posea los méritos suficientes para una eficiente y eficaz prestación de servicios. La estabilidad en el cargo es otro elemento fundamental junto con los incentivos y posibilidades de ascenso que se le deben suministrar al servidor. Es por esto que el Estado “debería ampliar su cobertura a ciertos cargos de dirección, con la finalidad de avanzar en el logro de la eficacia, eficiencia y progreso en la prestación de los servicios públicos y de los cometidos estatales” (González Rodríguez, 2010, p. 161).

Este planteamiento se aproxima mucho más a la estructuración de una “burocracia weberiana”, en donde los cargos directivos de las entidades son de carácter permanente, es decir, que lo que se intenta es aplicar el concurso de méritos a la gran mayoría de cargos que hacen parte de la jerarquía de la función administrativa y garantizar el mantenimiento del personal tanto de niveles altos, como medios y bajos.

De alguna manera, este sistema “weberiano” es la antítesis del sistema neo-gerencialista, por cuanto no contempla características tales como empleos temporales, flexibilidad laboral y procedimientos de remoción sumaria. Este elemento también sería un obstáculo para el dinamismo de las redes clientelares en manos de las élites políticas ya que no tendrían poder nominador sobre cargos de gran importancia necesarios para utilizarlos como prebendas para llegar al poder. Para finalizar, González afirma que lastres como la corrupción y el ineficiente dinamismo de la administración encuentran su causa “en el carácter parcializado y poco cualificado en el ingreso y desempeño de quienes prestan sus servicios al Estado, especialmente en cargos de gerencia pública y dirección intermedia” (2010, p. 161).

Los cargos de gerencia, en su afán por flexibilizar y modernizar las burocracias, no atendieron los dictados de la ley, más bien se convirtieron en los nuevos instrumentos de los políticos mediante los cuales ejercen ahora de forma más arbitraria la selección de cargos y su creación. El ideal de profesionalización cada vez se hace más lejano y la administra-

ción pública se encuentra más permeada de inconsistencias tanto en su organización burocrática como en la planificación y aplicación de sus políticas.

Es casi imposible, en un panorama como este, que se puedan llevar a cabo concursos abiertos de mérito y que, en efecto, el ciudadano mantenga la esperanza y confíe en que el Estado podrá ofrecerle estabilidad laboral. Las condiciones que plantea la ley no son acordes a la realidad administrativa y política del país, es necesario replantear un modelo ajustado a las necesidades materiales de la nación, donde pueda llevarse a cabo una verdadera profesionalización de la función, abierta y transparente, "generando una ruptura con el camino recorrido (*pathdependency*) 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"(Martínez Cárdenas, 2010, p. 124).

REFERENCIAS

- Ávila, R.(2002). *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-Diálogo Regional de Políticas.
- Banco Interamericano de Desarrollo: Diálogo Regional de Políticas. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Departamento de Integración y Programas Regionales Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washington, DC.: BID
- Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio.

- Carrillo Castro, A. (2011). *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*. Tomo II. Volumen 1. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, A. & Campero Cárdenas, G.(2004). "La Reforma Administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos". *Revista de Administración Pública, UNAM, (110)* 20-33.
- Constitución Política de la Monarquía Española (1812). Promulgada en Cádiz a 19 de marzo.
- Cruz Hernández, J. (2009). "Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno". *Revista Entramado, Universidad Libre de Colombia, 5(2), Julio-Diciembre, 152-163.*
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Focil Ortega, M. (2004). "El Servicio Profesional de Carrera en México: Las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público". *Revista de Administración Pública, UNAM, (110), 35-51.*
- Guerrero Orozco, O.(2007). "El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica". *Revista Buen Gobierno. (2), 44-60.*
- Grillo Rubiano, F. (2005). "Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el Desarrollo de la Ley 909 de 2004 "Por la cual se regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en Colombia"". *Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F.*

- González Montoya, E. (2006). "Gerencia pública y evaluación del desempeño en Colombia". En XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- González Rodríguez, E. (2010). "Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia". *Revista Prolegómenos-Derechos y Valores*. UMNG, 12(25), 147-163.
- Haro Belchez, G. (2000). *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*. México: Porrúa.
- Lacoviello, M. & Strazza, L. (2011). "De Partidocracias rígidas a Meritocracias flexibles en América Latina". *DAAPGE, UNL*, 11(16), 51-95.
- Martínez Cárdenas, E. (2010). "La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción". *Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín, 9(18), julio-diciembre, 107-125.
- Martínez Vilchis, J. (2009). "La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país". *Convergencia*, Universidad Autónoma del Estado de México. 16(49), 35-58.
- Martínez Puón, R. 2009. "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (43).
- Myers Gallardo, A. & Sousa Cordeiro, R. (2012). *Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México. Modelos en Latinoamérica, Ventajas y Desventajas: Factores que bloquean el desarrollo del SPC*. España: Universidad de Salamanca.

- Oszlak, O. (2001). "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Centro latinoamericano de administración para el desarrollo". *VI congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Buenos aires.
- Puentes González, G. (2008). "Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia". *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario, (19), 137-182.
- Ramió Matas, C. & Salvador, M. (2005). *Servicio civil en América Latina: Reflexiones y propuestas tentativas*. España: Universidad Pompeu Fabra.
- Rodríguez Taylor, E. & Hernández León, C. (2005). "El empleo público en Colombia a la luz de la ley 909 de 2004: los nuevos instrumentos de la gerencia pública". *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile*.
- Valades, D. & Márquez Gómez, D. (2010). "*200 años de Administración Pública en México*". Tomo I. Base Legal y Programática. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Vargas Hernández, J. (2002). "Los desafíos de la Administración Pública en América Latina. Estado, gobierno, gestión Pública". *Revista Chilena de Administración Pública*, Universidad de Chile, (1), 19-44.