

Las reformas del empleo público en Colombia bajo el marco de la Carta Política de 1991*

Public employment reforms in Colombia under the 1991 Constitution framework

*Saúl Saavedra Echeverry***

Recibido: 24/02/2014

Aprobado: 03/04/2014

Disponible en línea: 1/07/2014

Resumen

Después de más de dos décadas de reformas institucionales en el empleo público, introducidas por los actores relevantes del sistema político colombiano, el resultado ha sido la formación de un entramado de reglas formales con propiedades diferentes y opuestas: se trata de un sistema estratificado de empleo público, sometido a las contradicciones que genera la disparidad de las lógicas que acompañan a tres orientaciones públicas de personal. En estas condiciones, la ambigüedad es la característica sobresaliente de las instituciones de personal y el factor que mayores costos políticos genera a los actores interesados en instalar en la administración pública colombiana un sistema de servicio civil de méritos conforme al mandato del constituyente de 1991.

Abstract

After more than two decades of institutional reforms in public employment introduced by relevant actors in the Colombian political system, the result has been the creation of a network of formal rules with different and opposite properties: it is a stratified system of public employment subject to the contradictions generated by the logical disparity accompanying three orientations of public personnel. Under these conditions the ambiguity is the outstanding feature of the institutions' staff and political factor that generate higher costs to stakeholders in public administration installed in the Colombian civil service system merit as mandated by the Constitution in 1991.

doi:10.11144/Javeriana.PAPO19-2.repc

* Artículo de Reflexión.

** Profesor Asociado de la ESAP, Valle del Cauca, Cali. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la UNED-Madrid y Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana.

Correo electrónico: sausaavedra@gmail.com



Palabras Clave:

sistemas públicos de personal; servicio civil de méritos; patronazgo político; servicio civil gerencial y ambigüedad institucional

Keywords:

public personnel systems; civil service merit; political patronage; civil service management and institutional ambiguity

Cómo citar este artículo:

Saavedra, S. (2014). Las reformas del empleo público en Colombia bajo el marco de la Carta Política de 1991. *Papel Político*, 19(2). pp. 413-434. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.repc>

Introducción

Después de varios intentos frustrados de reformas al empleo del servicio civil de carrera administrativa a lo largo del siglo XX, los últimos veinte años de la vida política y administrativa de Colombia se han caracterizado por nuevas iniciativas orientadas a introducir cambios en las reglas que ordenan el sistema de gestión de los empleados públicos, especialmente las condiciones que determinan su ingreso, permanencia y retiro de la función pública. Llama la atención la sanción de tres estatutos de carrera administrativa en un lapso corto de doce años, con el propósito de desarrollar los principios y mecanismos del servicio civil definidos por la Carta Política de 1991. Igualmente, la proliferación de otras normas llamadas a regular el empleo y la gestión de personal en la administración pública colombiana.

La nueva *ventana de oportunidad*¹ para las reformas del sistema público de personal, se abre como resultado de una coyuntura crítica² en la cual los diferentes actores políticos y sociales presentes en la asamblea nacional constituyente (ANC) de 1991, lograron que la probabilidad a favor del cambio en la gestión del empleo público que se presentó en el primer semestre de 1991, se acrecentara sustancialmente respecto a la probabilidad que se tenía antes de la coyuntura y después de la misma.

¹ Una *ventana de oportunidad* según Kingdon (2003), es un escenario favorable para el cambio de las políticas. Este se configura como resultado de la convergencia de tres corrientes: (i) de problemas (*problem stream*), (ii) de cursos de acción (*policy stream*) y (iii) la política (*political stream*). La primera se refiere a los factores que forman opinión sobre los problemas de las políticas, como la corrupción en la administración pública y su cobertura mediática; la segunda tiene relación con factores que afectan las ideas sobre las políticas y la elaboración de políticas alternativas específicas como podría ser la introducción del cuerpo de ideas de la Nueva Gestión Pública con el fin de superar las rigideces e ineficiencias del modelo burocrático administrativo. La tercera, o corriente de la política, se refiere a factores que influyen en los líderes gubernamentales para que se inclinen a abordar determinados problemas de las políticas como para que promuevan ciertas políticas alternativas. El cambio en las políticas sucede cuando la corriente de cursos de acción queda conectada a las otras dos corrientes (Kingdon, 2003; Barzelay, 2003).

² Una coyuntura crítica se define en este estudio con Capoccia y Kelemen, como una situación en la cual durante un periodo de tiempo relativamente corto, se eleva sustancialmente la *probabilidad* de que los actores puedan incidir sobre los resultados de sus preferencias, en comparación con la probabilidad que tenían antes y después de la coyuntura. El anterior escenario es posible cuando el peso de los factores estructurales (económicos, políticos, culturales, ideológicos y organizacionales) reduce significativamente su influencia sobre la acción política y los actores se encuentran con una gama más amplia de opciones para decidir a favor del cambio institucional, o la restauración del *statu quo*, que las que tenían en la fase de coyuntura pre-crítica, o puedan tener, en la post-coyuntura crítica. La coyuntura puede terminar con la puesta en marcha de un proceso de cierre o dependencia de camino (*path dependence*) que limita las opciones futuras (Capoccia y Kelemen, 2007, pp. 343-348).

Sus acuerdos y coincidencias dieron origen a una nueva constitución política que incorporó en su articulado, normas que consagran el sistema de servicio civil (Art. 125-130); pero igualmente, reglas que le dan apertura a otras modalidades de empleo y contratación en el sector público estatal, que van a incidir en la evolución de la gestión de personal y en el sistema de méritos (Art. 125-20 Transitorio).

El desarrollo legal de las normas constitucionales referidas al servicio civil de la carrera administrativa general, se inicia en 1992 con la promulgación de la ley 27, continúa en 1998 con la ley 443 y se cierra en el 2004 con la expedición de la ley 909 denominada de “Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública”. En estas condiciones se inauguró un proceso de reformas en la política pública de personal del Estado colombiano que va a tener desarrollos institucionales diferentes en las entidades públicas. Simultáneamente en el mismo periodo, el Congreso y el Presidente de la república, revestido este último de facultades extraordinarias por el primero, aprueban otras normativas relacionadas directa o indirectamente con el empleo público y el servicio civil: Ley 50 de 1990, Decreto 1660 de 1991, Ley 80 de 1993, Ley 188 de 1995, Decretos 1660 de 1997, Decreto 2913 de 1997, Decreto 1268 de 1998, Ley 489 de 1998, Ley 508 de 1999, Ley 790 de 2002, Ley 812 de 2003, Ley 1033 de 2006, Ley 1151 de 2007, Ley 21 de 2008, y Acto Legislativo 01 de 2008.

Hoy, a más de dos décadas de expedida la Carta Política de 1991, es pertinente preguntar: ¿Cuál es la orientación que los actores políticos y sociales relevantes del país le han dado a las reformas institucionales del empleo público?

Para responder la pregunta, el artículo se divide en dos secciones: En la primera se definen los siguientes conceptos: sistemas públicos de personal, servicio civil weberiano, servicio civil gerencial, patronazgo político, y ambigüedad institucional. En la segunda se analiza la dirección de las reformas legislativas introducidas en la gestión de personal del Estado colombiano desde 1991. Se argumenta que estas se han movido entre el reconocimiento del mérito y otros valores y las prácticas propias de un sistema de servicio civil próximo al esquema weberiano. Es decir, la aceptación de las inscripciones extraordinarias como mecanismo que tiende a favorecer el valor de la confianza o lealtad política, característico de un sistema de personal de patronazgo político. Y también entre la liberalización o flexibilización de las relaciones laborales en el empleo público con miras a abrirle curso a la instalación de un servicio civil gerencial. El resultado ha sido la formación de unas instituciones formales de personal con un alto nivel de ambigüedad.

Consideraciones conceptuales previas

El sistema público de personal y sus modalidades en la literatura

Los sistemas públicos de personal se refieren a leyes, políticas, reglas y procedimientos que reflejan en la administración del recurso humano, valores sociales abstractos en

competencia, como la confianza política, la eficiencia, el mérito, los derechos individuales, la equidad social y la responsabilidad individual (Klingner y Nalbandian, 2002) entre otros. Dichos valores orientan a la administración de personal en el ejercicio de funciones tales como la planificación del recurso humano, su designación y promoción en puestos de trabajo, la gestión de su desarrollo y capacitación, la evaluación del desempeño, la compensación y los beneficios (Oszlak, 2001).

Los sistemas públicos de personal son una mezcla de decisiones técnicas (por ejemplo, cómo desempeñar una función de personal) y de decisiones políticas (por ejemplo, qué valor se debe favorecer o qué sistema se debe usar). En consonancia con los valores y las creencias que los caracteriza, en la literatura se distinguen modalidades clásicas de sistemas públicos de personal como el servicio civil weberiano, el servicio civil gerencial, el patronazgo político como expresión específica del intercambio político clientelista y la negociación sindical o colectiva.

En cuanto a esta última modalidad, se discute en la literatura su naturaleza de sistema público de personal. En este estudio se le considera un sistema de gestión distinto al servicio civil, porque el proceso de reclutamiento de los empleados públicos no está cimentado en el mérito, sino en el valor de la solidaridad. Este se concreta en las negociaciones contractuales entre la administración del organismo y los sindicatos de los empleados de manera directa, que contrasta con el servicio civil en donde las condiciones de trabajo son establecidas por las leyes y reglamentos (Klingner y Nalbandian, 2002, p. 25).

Las características que las anteriores instituciones han desarrollado en diferentes países, más los rasgos de los contextos políticos, las presiones externas y la interacción estratégica de los actores relevantes, las han obligado a reformarse con resultados empíricos como la dualización de sus reglas y fines o el agotamiento de algunas y efectos teóricos como el estiramiento o la elaboración de nuevos conceptos para denominar a los sistemas públicos de personal. En este contexto emergen conceptos como servicio civil gerencial, contratos de prestación de servicios personales, entre otros.

El servicio civil de méritos

El concepto de servicio civil o función pública tiene en la literatura variadas definiciones. En este análisis se le define en primer término, como una institución política encargada de bloquear el intento de los políticos electos de transformar la administración pública y específicamente su burocracia, en un sistema de despojos (*spoils system*).

Al reducir la discrecionalidad de los políticos, el servicio civil:

- (i) Propicia la separación entre la carrera administrativa y la carrera política, y de esta manera, la autonomía de la burocracia para tomar decisiones de conformidad con el interés colectivo.

- (ii) Crea las bases para que la estabilidad de los funcionarios en las posiciones administrativas los lleve a analizar las políticas públicas con una visión de largo plazo y en consecuencia, a convertirse en consejeros (memoria institucional) e interlocutores responsables y válidos del poder gubernamental, al que le hablan con la verdad. Para asumir el anterior papel, es necesario que la burocracia profesional actúe con “autonomía arraigada” en su interacción con los poderes políticos y económicos (Evans y Rauch, 2007, p. 62).
- (iii) Neutraliza la volatilidad que genera en la democracia la alternancia política y por consiguiente, eleva las probabilidades para la estabilidad, la coherencia y la legitimidad de las políticas gubernamentales (Arellano, 2000).

En segundo término, el servicio civil también es un sistema de administración de personal ordenado por un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, utilizadas por un Estado para asegurar la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. La variedad de reglas y valores que ordenan en la práctica la gestión del empleo en los Estados contemporáneos, da origen a diferentes sistemas de servicio civil. Esto nos obliga a situarnos analíticamente con Ozslak (2001) en una tipología que incluye desde un ‘polo tradicional’ o clásico, hasta un ‘polo gerencial’.

En el primer polo hallamos un servicio civil de carrera ‘weberiano’ organizado conforme a reglas impersonales que opta por valores como el mérito en el reclutamiento y el ascenso del personal, la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en los procesos de selección y promoción y la estabilidad (derecho individual) en el cargo como mecanismo para evitar el sistema de despojos o de botín (spoils system) (Gerth y Mills, 1972, pp. 720- 722). El concepto de servicio civil descrito es extensivo a los empleados públicos ubicados en diferentes niveles del Estado y en cualquier carrera administrativa en la que estén inscritos, llámese general, específica o especial.

El servicio civil gerencial

En el segundo polo se identifica un servicio civil gerencial o empresarial que desregula la gestión de personal (flexibiliza las reglas generales) y amplía la libertad de los gestores para contratar, promocionar y despedir de manera individual a los servidores públicos (individualización) (Cardona, 2006). Entre las dos modalidades descritas distinguimos en primer lugar, un servicio civil de carrera administrativa que combina el mérito ‘weberiano’ como mecanismo de contratación de los funcionarios de carrera con la flexibilidad, idea y práctica de la Nueva Gestión Pública. Esta última orientación se expresa en la introducción de las competencias laborales en los procesos de selección, desarrollo y evaluación (flexibilidad funcional) y mecanismos como la evaluación de

desempeño basada en resultados individualizados (rendimientos), como criterio determinante de la estabilidad de la burocracia de carrera.

En segundo lugar encontramos un servicio civil de carácter gerencial dirigido a funcionarios directivos que aplica instrumentos como el concurso de méritos para el ingreso al servicio público, mecanismos como los contratos de desempeño (acuerdos de gestión) y la evaluación de los mismos por sus resultados, más los contratos de libre nombramiento y remoción, como factores determinantes de su permanencia y salida (flexibilidad) (Shepherd, 1999). El contrato de prestación de servicios de los ciudadanos que no consagra derechos laborales para ellos, cuyo ingreso y permanencia en las entidades del Estado están determinados la mayoría de las veces por la voluntad política, es un mecanismo clave para el ejercicio de una burocracia gerencial.

La confluencia de varios tipos de contratación genera relaciones contradictorias y asimétricas en la administración de personal de las entidades estatales. Las reglas o contratos que reciben el apoyo de los actores políticos relevantes son las que imponen su lógica en la gestión del empleo. Sin embargo, las instituciones subordinadas no desaparecen, ya que los actores que las promueven no renuncian a la expectativa de ubicarlas en el centro del sistema de personal. El grado de consolidación o institucionalización del servicio civil en un sistema público de personal, evidencia qué tanto los actores que lo promueven han logrado que este se reproduzca a través de sus mecanismos ‘naturales’ y no solo por medio de las negociaciones en la arena política.

Las modalidades de servicio civil descritas o algunas de ellas, pueden hacer parte en un momento determinado, de un sistema de administración que incluya otras formas de gestión de personal, como el patronazgo político, en donde el ingreso y la permanencia de los ciudadanos en la administración pública está motivada por la confianza política.

El patronazgo político

Bajo las reglas de un sistema de patronazgo político, el empleo público se convierte en un instrumento de intercambio entre los políticos (gobierno, partidos, facciones), que lo distribuyen entre los funcionarios de la administración pública a cambio de su lealtad, la que deberá expresarse en votos y un porcentaje de los sueldos provenientes de los puestos que desempeñen (Klingner y Nalbandian, 2002, pp. 8-20). Bajo la relación política del patronazgo, el empleo público es usado como un medio para construir y consolidar poder político.

La selectividad y la reversibilidad, características que acompañan esta forma de relación clientelista, facilitan según el primer atributo del concepto, que los políticos distribuyan el empleo no entre el conjunto de los ciudadanos, sino entre un sector de los mismos, con los cuales puede establecer un vínculo claro (intercambio de votos por

puestos públicos), es decir formar su ‘clientela’ política. Asimismo, el monopolio que ejerce el patrón político sobre los empleos públicos facilita que este reverse su asignación (segundo atributo del patronazgo) cuando la clientela o un miembro de la misma dé muestras de deslealtad. El carácter reversible de la relación de patronazgo ayuda a reforzar el vínculo entre la clientela y el patrón político y de esta manera, a reducir la incertidumbre de este último (Stokes, 2007).

La ambigüedad institucional

La ambigüedad es una característica que casi siempre acompaña a las instituciones en sus etapas de diseño y aplicación. Ella puede aparecer cuando los actores que implementan una estructura institucional son diferentes a los que las diseñan. En estas circunstancias se le abren las puertas al conflicto, pues las coaliciones políticas que las configuran tratarán de reinterpretarlas y adecuarlas a sus preferencias. El resultado puede ser el cambio institucional y por lo tanto, una nueva distribución del poder y la autoridad (Majoney y Thelen, 2009).

En suma, las propiedades de las instituciones son la fuente *endógena* del cambio institucional, ellas propician la emergencia del conflicto y la ambigüedad en los procesos de formulación y aplicación de las reglas que favorecen las reinterpretaciones de los actores y por ende, el cambio institucional.

La Constitución de 1991 y el desarrollo legal de la gestión del empleo público: un entramado de normas con propiedades diferentes y opuestas

La lectura de las normas (Tabla 1) muestra que las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, del gobierno nacional y el Congreso, dieron origen a diferentes arreglos institucionales formales en la administración pública colombiana, con lógicas políticas y administrativas dispares.

Tabla 1.

La dirección de las reformas del empleo público y el servicio civil en el marco de la Carta Política de 1991	
Sistemas Públicos de personal	Sistema General de Carrera Administrativa
Patronazgo Político	<ul style="list-style-type: none"> - La discrecionalidad política determina la vinculación de los empleados provisionales al servicio civil a través de la inscripción extraordinaria en el nivel territorial y nacional. - La administración y vigilancia del servicio civil la realiza un órgano controlado por los gobiernos nacional y sub-nacionales. - El conocimiento y la experiencia de los provisionales reemplazan al concurso para ingresar al servicio civil.

Servicio civil de mérito	<ul style="list-style-type: none"> - El mérito y la igualdad determinan el ingreso y la permanencia de los empleados en el servicio civil. - La corte constitucional garantiza el sistema de mérito en el empleo público. - La comisión nacional del servicio civil en que un órgano autónomo administra y vigila la carrera administrativa
Flexibilización y servicio civil gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - El derecho mercantil regula la mayoría de los contratos de los servidores públicos. - La compensación pecuniaria facilita la eliminación de empleos del servicio civil. - La supresión, fusión, reestructuración y transformación de las entidades estatales facilita la eliminación de empleos del servicio civil. El contrato de prestación de servicios se generaliza en las entidades estatales. - La gestión orientada a resultados guía un servicio civil competitivo. - La flexibilidad sin afectar la estabilidad, la responsabilidad medida por la evaluación de desempeño y los acuerdos de gestión deben orientar el servicio civil. - La demostración de las competencias (funcionales y comportamentales) determina el ingreso y la permanencia en el servicio civil. - Las razones de buen servicio pueden determinar el retiro del servicio civil. - El mérito se extiende a los empleados de libre nombramiento y remoción (gerentes públicos).

Fuente: Carta Política de 1991; Leyes: 50/1990, 27/1992, 80/1993, 106/1993, 188/1995, 443/1998, 489/1998, 508/1999, 573/2000/, 70/2002, 909/2004, 1033/2006, 21/2008, acto legislativo 01/2008; decretos 1660/1991.

En primer término, se presentaron reglas formales que identifican la presencia de elementos clave de un sistema de servicio civil de mérito clásico. En efecto, la mayor parte del articulado relacionado con la función pública y contenido en la Carta Política y en las leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004, incorpora principios y mecanismos que definen un sistema de servicio civil profesional de méritos. Prueba de lo anterior es la proscripción de la filiación política como mecanismo para acceder a un empleo de carrera y su sustitución por el mérito y la igualdad como criterios determinantes para el ingreso, ascenso y permanencia en la carrera administrativa.

En correspondencia con lo anterior, la Carta Política prohíbe a las autoridades nominadoras la función de seleccionar a los empleados de carrera. La confianza política solo es autorizada como criterio para ocupar cargos de elección popular y de libre nombramiento y promoción. El empleo de carrera es definido como el principio rector y regla básica de las relaciones laborales en la administración pública y es protegido con principios mínimos fundamentales como la igualdad de oportunidades, la estabilidad y

la seguridad social (Art. 125, CN). A la carrera administrativa le definen como objetivos centrales, mejorar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público (*El Tiempo*, 1991).

El concurso público continúa siendo visto como el mecanismo idóneo para la demostración del mérito por parte de los aspirantes a ocupar un cargo de carrera en la administración pública. La lista de elegibles y el cubrimiento de las vacantes deberán realizarse atendiendo de manera estricta el orden de mérito. La provisión de los empleos de carrera a través del encargo o nombramiento en provisionalidad, en caso de vacancia definitiva, solo quedó autorizada si va acompañada de la convocatoria al concurso y por un periodo no mayor a los cuatro meses, mientras se surte el reclutamiento.

La violación de la regla por las autoridades nominadoras y los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC– se considera un acto de mala conducta, a la cual deberán responder con su patrimonio. La evaluación sigue siendo considerada como otro proceso clave para constatar objetivamente la observancia del mérito en el ejercicio de los cargos y como causa para el retiro de la función pública de aquellos funcionarios de carrera que no logren calificaciones satisfactorias.

Para proteger el empleo de mérito, la norma crea dos instituciones: la Comisión Nacional del Servicio civil –CNSC (Art. 130) – y la Corte constitucional –CC (239-241)–. A la primera la define como un órgano permanente de carácter nacional, objetivo, independiente, imparcial con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Su función es administrar y vigilar la carrera administrativa general y las carreras específicas en todo lo relacionado con los procesos de selección, ingreso y evaluación del desempeño de los empleados de carrera.

Es importante mencionar que hubo que esperar hasta la Ley 909/04, para que a la comisión le consagraran las características de una institución independiente definidas por la asamblea nacional constituyente –ANC–. Entre ellas, su integración por tres miembros escogidos mediante concurso de méritos, público y abierto y no por representantes del poder público y de los sindicatos de los funcionarios públicos, tal como lo ordenaban las leyes 27/92 y 443/98. A la corte constitucional, el constituyente la hizo responsable de ejercer el control de la Carta Política (revisión judicial) para proteger su integridad y supremacía y por lo tanto, la vigencia de principios como el mérito y la igualdad, valores claves del empleo de servicio civil. En estas condiciones, las reglas formales que ordenaban el empleo de carrera adquirieron mayor rango constitucional.

En segundo término, las normas expedidas en el periodo analizado también están direccionadas a apalancar un sistema público de personal con elementos del patronazgo político. Veamos:

- (i) Las leyes 27/92 y 443/98 encargadas de desarrollar el mandato constitucional de la meritocracia, para lo cual es necesario separar las funciones de selección y

nombramiento que fueron direccionadas en sentido contrario. Facultaron a las entidades nominadoras cuyos gerentes son empleados de libre nombramiento y remoción y se les vincula a la administración pública a través del mecanismo de la confianza política para realizar procesos de selección de los ciudadanos con el fin de ingresar a la carrera administrativa. Se deduce que los directivos administrativos tenderán a usar el recurso de la selección para favorecer a los miembros de su clientela política.

- (ii) Reaparece la regla formal de la inscripción extraordinaria como la boleta de entrada expedita a la carrera administrativa, llevándose de bulto la aplicación del concurso de méritos establecido en las mismas normas legales. La inscripción extraordinaria de empleados provisionales en el escalafón de carrera sin la realización del concurso es un mecanismo que facilita el ingreso a la función pública de funcionarios que se vincularon al servicio público a través del patronazgo político. Constituye por lo tanto, una grave violación del estatuto de la carrera administrativa que proscribe la filiación política como factor determinante para acceder a ella.

No obstante lo anterior, todas las reformas del servicio civil que se dan en el marco de la Constitución de 1991, introdujeron de una u otra manera, como sus similares bajo la Constitución de 1886, la inscripción extraordinaria. La ley 27/92 en su artículo número 22, autoriza la inscripción extraordinaria sin concurso público de méritos de empleados provisionales en cargos de carrera del nivel territorial definidos como tales por la reforma, con la demostración del cumplimiento de los requisitos del puesto y su acreditación.

Incluso los programas de capacitación de las entidades podían ser considerados como compensación de requisitos. De igual manera, la ley 443/98 facultó a la CNSC para convalidar como medio de ingreso al servicio civil, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades que con posteridad a la expedición de la Carta de 1991, hayan pasado a considerarse de carrera administrativa sin determinar el previo cumplimiento de las reglas del mérito (Art. 86 numeral 9º)³.

La reforma de 2004 o Ley 909, no se quedó atrás. No consagró la inscripción extraordinaria pero sí dio ventajas a los empleados provisionales frente al resto de competidores, pues estableció que al concursar, se les evaluará y reconocerá a los primeros, la experiencia, antigüedad, conocimiento, y eficiencia en el ejercicio del cargo de carrera (Art.56 transitorio). En este mismo sentido, la Ley 1033 de 2006 que creó la carrera especial para los empleados públicos no uniformados de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, exoneró de la realización de la prueba básica general a los funcionarios que aspiraban ingresar a ella y en su reemplazo, definió que la experiencia debería evaluarse como una prueba más y con un mayor puntaje. Con esta norma el ejecutivo

³ La Corte Constitucional declaró violatoria de la Carta Política la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa (Sentencias: C-031/95, 317/95, 030/97, 588/09).

nacional y el Congreso trataron de burlar el cumplimiento de la primera convocatoria a concurso público realizada por la CNSC en el marco de la Ley 909/04.

Para reforzar el valor de la confianza política en varias de las normas que orientan la gestión de personal en la administración pública, el legislador nuevamente introduce la regla de la inscripción extraordinaria, primero a través de la Ley 21 de 2008 y, luego, por medio del acto legislativo 01 de 2008⁴. Con el anterior instrumento, se le adicionó un párrafo transitorio al artículo 125 de la Carta Política para que durante un periodo de tres años, la CNSC implementara los mecanismos que permitieran inscribir en carrera administrativa, de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público, a los servidores que a la fecha de la publicación de la Ley 909/04 estuvieran ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales o de encargos en los sistemas general, especiales y específicos, siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño. Igualmente, suspendió los concursos que se estuvieran adelantando para proveer los cargos ocupados por los empleados, a quienes el acto legislativo les confiere el derecho a la inscripción extraordinaria al servicio civil (*El Tiempo*, 21/08/2008; 17/09/2008; 14/11/2008; 26/11/2008).

En tercer término, además de las reglas formales que promueven la instalación de sistemas de personal de mérito y de patronazgo político, las reformas también han sido orientadas para sembrar en la administración pública procesos de flexibilización del empleo público y del mérito, conducentes a la configuración de un servicio civil gerencial. Esta última orientación recibe el primer impulso de la Constitución Política de 1991, con la facultad que le entregó al Presidente de la República para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales (Art. 189, N 15), y subsecuentemente, eliminar empleos de carrera. La complementó con la potestad para suprimir cargos vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez (ley 790/02, Art. 18).

Asimismo, los procesos de flexibilización laboral se fortalecieron con la autorización que recibió el legislador para crear otras modalidades de empleo público en las plantas de personal, no obstante definir que los empleos y órganos del Estado son de carrera (Art. 125). Como se infiere, la Carta Política también abrió una ventana de oportunidad para un proceso direccionado a reducir el tamaño del Estado, suprimiendo empleos de carrera, como corolario de los procesos de transformación de la administración pública, y por esa misma vía, generar un ambiente favorable para la introducción de políticas que flexibilizan el empleo y el servicio civil de mérito.

⁴ La Ley 21/08 o proyecto de Ley 117/07 Senado y 171/07 Cámara, el presidente Uribe la vetó por inconstitucional a instancia de la Procuraduría General, y la Corte Constitucional consideró fundadas las razones del ejecutivo nacional. El Acto Legislativo 01/08 fue declarado inexecutable por el juez constitucional mediante la Sentencia C-588/09.

La ventana que abrió la asamblea nacional constituyente –ANC–, fue usada por los legisladores y gobiernos nacionales (revestidos estos últimos de facultades extraordinarias) del periodo objeto de indagación, para reintroducir la regla formal de la supresión del empleo por razones de modernización del Estado, ahora con fuerza constitucional, como causal de retiro del empleo de carrera. Con este mecanismo, los reformadores eligieron como blanco de sus decisiones la estabilidad laboral de la burocracia estatal, uno de los pilares nodales del servicio civil ‘weberiano’.

Buscando mitigar sus costos políticos y legales, reconocieron la figura de la compensación expresada en la indemnización o la incorporación a empleos similares o equivalentes. Igualmente redujeron la discrecionalidad de las autoridades nominadoras, al imponer como requisito de la supresión de empleos, una justificación basada en necesidades del servicio apoyada en estudios técnicos y aprobada por el departamento administrativo de la función pública –DAFP– (Decreto-ley 1660/91, leyes 27/92, 443/98, 489/98, 790/02, 909/04, 812/2003).

La adopción de la regla formal de la supresión del empleo público coincide con las reformas del Estado colombiano adoptadas a comienzos de la década de 1990, dirigidas a delegar en el sector privado la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en otrora ofertados por él, a través de los mecanismos de la privatización y la concesión (Plan de desarrollo económico y social: La Revolución Pacífica 1990-1994, Modernización y Apertura de la Economía). Con mecanismos de mercado y cuasimercado, se esperaba reducir la nómina del Estado.

Las evaluaciones con calificaciones no satisfactorias y centradas en la demostración de resultados que mejoren la productividad de la administración pública, se convierten en otra causa para la pérdida de la estabilidad laboral. Desde esta perspectiva, el logro de resultados más que el cumplimiento de normas y procesos en las entidades estatales, es el criterio de mérito determinante para permanecer en la función pública. La evaluación debe medir el desempeño individual, el grado de cumplimiento de los objetivos pactados entre evaluador y evaluado y observar las calidades académicas, experiencia y especialmente, el mejoramiento de las competencias funcionales y comportamentales de los funcionarios (Leyes: 27/02, 188/95, 443/98, 508/99, 790/02, 909/04, 1151/07).

La ley 909/04 también flexibilizó el retiro del servicio civil con la consagración de las razones de buen servicio de manera casi discrecional por la autoridad nominadora, sin que previamente se haya surtido un proceso disciplinario, pues la única exigencia para aquella es motivar la resolución que muestre el nexo causal entre el incumplimiento de la función y la afectación del servicio (Art. 41, parágrafo 1-2).⁵

⁵ Los parágrafos 1-2 del artículo 41 de la Ley 909/04 fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 501/05.

La licencia del constituyente de 1991 también incentivó al legislador para que creara, de manera excepcional, otras modalidades de empleo público en las plantas de personal de la administración pública –como los temporales de medio tiempo y tiempo parcial (Ley 909/04)– y acreditara el contrato de prestación de servicios a término definido entre entidades estatales y personas naturales, sin generar relaciones laborales, ni prestaciones sociales, con el fin de ejecutar actividades que no realizan los empleados del servicio civil, o que requieran conocimientos especializados (Ley 80/93).

La reforma laboral (Ley 50/90), esto es el derecho privado mercantil y no el derecho público administrativo, se sanciona con el objetivo de flexibilizar el mercado de trabajo privado y se adopta en la administración pública como la norma encargada de regular los contratos por prestación de servicios. Con el fin de evitar su extensión al cumplimiento de manera permanente de funciones propias de los cargos de carrera, se expide la Ley 790/02, que lo prohíbe.

La estabilidad laboral y las modalidades de empleo y contratación no fueron las únicas reglas objeto de reformas. A la gestión de personal le incorporaron nuevas normas con el fin de flexibilizarla. Este proceso comienza con la conversión de cargos de carrera en cargos de libre nombramiento y remoción manteniéndole a los titulares sus derechos (Ley 27/92). La apertura de los concursos de ascenso en la carrera para los empleados de cualquier entidad (Ley 443/98), incluso abiertos a todos los ciudadanos para el ascenso en el escalafón del servicio civil (Ley 909/04); listas de elegibles autorizadas para proveer empleos vacantes iguales o de inferior jerarquía en cualquier entidad nacional (Ley 27/92); programas de incentivos pecuniarios y no pecuniarios para premiar los desempeños individuales y de los equipos de trabajo de cada entidad (Ley 443/98).

Asimismo, se sancionó la agrupación de los empleos de acuerdo con las denominaciones en una planta global flexible para ser distribuidos en las diferentes dependencias; la creación de cuadros funcionales de empleo que faciliten la movilidad vertical y horizontal dentro del sistema de carrera (planeación, organización del trabajo, gestión del empleo, capacitación, retribución) y que mejoren la eficiencia en la administración pública. Desde luego, la actualización de dichas plantas deberá adaptarse a las políticas de racionalización del gasto público, es decir, al presupuesto asignado por el ministerio de hacienda y crédito público. Incluso, el incremento anual de su costo en las entidades de la administración pública nacional no podía ser superior a la del año inmediatamente anterior hasta el 2005.

Finalmente, las últimas reformas introdujeron como principios reguladores de la gerencia pública el mérito, la responsabilidad directiva, la capacidad y la experiencia. Quienes aspiren a ocupar cargos de gerencia en la administración pública, deberán presentar pruebas destinadas a evaluar sus aptitudes y conocimientos, diseñadas y ejecutadas por un órgano técnico de procedencia interna o externa. Igualmente serán objeto de una evaluación de resultados, que tiene como referentes los acuerdos de gestión.

Se trata entonces de un cambio parcial del sistema de mérito dirigido a funcionarios de libre nombramiento y remoción, gerentes y trabajadores temporales, para adaptarlo a un esquema de administración pública gerencial que busca resultados en las organizaciones públicas, para lo cual es necesario tener una burocracia profesional que ingresa y permanece en el servicio con la demostración permanente del mérito medido a través de resultados individuales (Ley 909/04).

Tres orientaciones y un sistema estratificado de gestión del empleo público

En síntesis, ¿hacia dónde se orientaron las reformas institucionales del empleo público impulsadas por los actores relevantes del sistema político colombiano? Las reformas diseñadas están orientadas a promover tres sistemas públicos de personal en la administración pública colombiana. Esto significa la presencia de diferentes mecanismos y criterios, ordenando las decisiones con respecto al reclutamiento, ingreso, permanencia y/o salida del servicio civil profesional de funcionarios gubernamentales y la definición de diversos perfiles e incentivos y por consiguiente, variados comportamientos, actores ganadores y/o perdedores, tanto dentro del gobierno como fuera de él (Heredia, 2002, p. 5).

Un primer sistema público de personal, el servicio civil de méritos, está orientado a garantizar la existencia de una administración pública profesional, dirigida y controlada democráticamente por la política, pero independiente e imparcial en su funcionamiento frente a prácticas de patronazgo por razones de interés público. Se trata de un esquema de gestión que favorece el reclutamiento de un personal calificado sobre la base estricta del mérito y conforme a reglas impersonales que proporcionan procedimientos abiertos y justos para la contratación, el despido y la promoción (Longo, 2001). Este sistema meritocrático pone de relieve la búsqueda del valor de la eficiencia (efectividad) y la garantía del derecho a la estabilidad laboral de los funcionarios para protegerlos de la arbitrariedad, el favoritismo o la coerción con fines partidistas (Klingner y Nalbandian, 2002, p. 23).

El análisis precedente de las reformas, confirma que el mérito y la igualdad de oportunidades, se mantienen como los criterios determinantes para ingresar, ascender y permanecer en los empleos públicos de carrera. Lo mismo ocurre con los concursos públicos, la aplicación de pruebas objetivas y mensurables y las evaluaciones periódicas. En suma, un sistema de personal que reduce potencialmente la discrecionalidad de los políticos colombianos sobre el manejo del empleo público, aumenta la autonomía de los burócratas y estimula actitudes a favor de intereses colectivos en la administración pública.

Un segundo sistema de empleo público, denominado de patronazgo político, que se caracteriza porque eleva el poder de los políticos, instrumentaliza el empleo de carrera y crea incentivos para el ejercicio de comportamientos oportunistas en la administración pública. En las normas aprobadas, el patronazgo se expresó en la legalización de la inscripción

extraordinaria, un mecanismo que permite el ingreso automático a la carrera administrativa de empleados provisionales (léase, 'clientela' política); en la facultad de las autoridades nominadoras para adelantar los procesos de selección al servicio civil y en el reconocimiento de ventajas (experiencia, conocimientos en reemplazo de las pruebas) a los empleados provisionales que se sometan al concurso de méritos frente al resto de participantes.

Las reformas también se inclinaron por la instalación en la administración pública de un tercer sistema de personal, un servicio civil gerencial regulado por el mérito y los valores característicos de un concepto de gerencia, inspirado en la literatura de la nueva gestión pública que le da mucha fuerza a la competencia, la privatización, el mercado y el cliente. Se trata de un estilo de gerencia que nace en el marco de contratos celebrados entre el Estado (gobierno representativo) y los altos directivos administrativos, sobre los cuales el primero no ejerce autoridad jerárquica (derecho de mando y deber de obediencia) en materia ejecutiva. Su papel se limita a definir los objetivos y los recursos financieros de los acuerdos de gestión, con los cuales los altos directivos contratados implementan discrecionalmente las políticas públicas formuladas por el liderazgo político.

En consecuencia, el poder del gobierno representativo se debilita en la conducción del aparato ejecutivo del Estado y se fortalece el poder de la alta tecnocracia, pues esta, al no tener una relación de subordinación con el Estado, no solo puede definir los medios y las vías de acción a la hora de aplicar las políticas públicas, sino que también eleva su discrecionalidad para reinterpretar en la práctica, los objetivos formulados por la autoridad gubernamental. Lo anterior significa que la conducción general del Estado queda en manos de una burocracia que no tiene responsabilidades políticas (Narbono, 2011).

Bajo la regulación de los contratos gerencialistas, las reglas y procedimientos del servicio civil –tal es el caso del contrato de trabajo colectivo inspirado en valores públicos como la confianza y la responsabilidad colectiva, que han sido incorporados al sistema administrativo público a través de la política– también son desplazados por mecanismos como el contrato laboral individual, regulado por valores e incentivos provenientes del mercado, como la responsabilidad individual (rendición de cuentas individual), que deberá expresarse y medirse en el rendimiento individual a partir de resultados. El énfasis en la responsabilidad individual mina la confianza en el comportamiento burocrático (problema de acción colectiva), situación que obliga a evaluar sus resultados con técnicas contables buscando la correspondencia con sus costos (Hood, 2011).

Los criterios anteriores aparecen como referentes de un sistema de personal gerencial que exige el mérito en el ingreso de funcionarios de libre nombramiento y remoción, el rendimiento individualizado, la productividad, la trayectoria, las cualificaciones frente a la antigüedad y la estructura del empleo en torno a las competencias. Introduce además, mecanismos de responsabilidad y flexibilidad para los directivos públicos atendiendo a los resultados. Lo precedente significa que la función directiva profesional tiene como

responsabilidad responder por el logro de resultados con incentivos y así mejorar e institucionalizar las capacidades gerenciales del gobierno (Parrado, 2008).

Se trata de un sistema de personal que, como ya ha sido analizado, elimina el control político democrático de la administración pública y se lo confiere a las reglas y valores del mercado en manos de los tecnócratas. Sin embargo, el liderazgo político conserva el poder de castigar o premiar a la burocracia gerencial con el retiro o la permanencia en la función pública, pues son funcionarios vinculados a través de un contrato de libre nombramiento y remoción. Esto, sin embargo, puede generar altos costos de politización, en sistemas administrativos públicos con débiles procesos de institucionalización de los concursos de mérito para ingresar al servicio público. No contribuye a la legitimación de la institución del mérito si solo se aplica en el ingreso, ni a la salida, porque esta última queda sujeta a la discrecionalidad de la autoridad política. En esta circunstancia, el rendimiento individual del burócrata gerencial como criterio de mérito para mantener una relación contractual con el Estado es desplazado por el criterio de la confianza política.

Ahora bien, con el fin de favorecer la emergencia de los contratos gerenciales en la administración pública, las autoridades gubernamentales adoptaron mecanismos encaminados a debilitar el empleo de carrera: congelaron su reclutamiento, incentivaron los programas de retiro voluntario, establecieron las jubilaciones anticipadas, redujeron los recursos del presupuesto destinados al servicio civil, le pusieron límites a la reposición de puestos vacantes –incluso la prohibieron– y adoptaron la privatización y los acuerdos de concesión con el sector privado. Asimismo, se definieron nuevas normas para regular el empleo público y las relaciones laborales.

En este sentido, se legalizaron los empleos temporales de medio tiempo y tiempo parcial y los contratos para empleados exentos de protección, para ejecutar actividades que no realizan los empleados de carrera. De esta manera, se formalizaron otros métodos y valores para contratar y despedir servidores públicos sin ninguna protección contra el despido arbitrario, pues no están blindados ni por un estatuto de carrera ni por convenciones colectivas; el contratista no está protegido del despido arbitrario pues no tiene derecho al cargo, que es clave para un comportamiento independiente y profesional. En fin, con las anteriores disposiciones los legisladores y los gobiernos se propusieron desburocratizar, esto es, debilitar el comportamiento burocrático en la administración pública colombiana.

En resumidas cuentas, con la flexibilización de la contratación laboral expresada en las llamadas ‘relaciones de trabajo atípicas’ y el debilitamiento de la estabilidad, las normas legales fortalecieron indirectamente el control del empleo público por la clase política, pues fueron las autoridades nominadoras de las entidades públicas, cuyo origen es de naturaleza política, las facultadas para determinar con quién firman un contrato

gerencial o de prestación de servicios, con el fin de implementar políticas sin el control de la autoridad política, o efectuar tareas que no realizan los empleados de carrera.

En estas circunstancias, las normas crearon nuevos incentivos para que los actores políticos intervengan en la gestión de personal, pues la contratación a término definido, facilita el incremento del control instrumental sobre los servidores públicos, situación que no se da con el servicio civil; incluso, este último puede verse afectado por la colonización de los contratistas y trabajadores temporales, es decir, por el sistema de puestos, si aquellos terminan realizando las actividades permanentes de los empleados de carrera, configurando las llamadas ‘nóminas paralelas’.

Consideraciones finales

En el cierre del análisis, se plantea que las diferentes orientaciones cognitivas y valorativas presentes en las normas relacionadas con la gestión del empleo público expedidas por el Estado colombiano en el marco de la Carta Política de 1991, incorporaron a las instituciones de personal un alto nivel de ambigüedad, que elevaron los costos políticos para los actores interesados en instalar en la administración pública colombiana un sistema de personal conforme al mandato del constituyente de 1991:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera [...] El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes... En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción” (Art. 125, CP-1991).

Ahora bien, ¿qué influencia ha tenido la ambigüedad de las instituciones públicas de personal descritas, sobre la reproducción o el debilitamiento del patrón politizado de gestión de personal vigente desde el siglo XX que los constituyentes de 1991 quisieron desplazar de la administración pública colombiana? La respuesta la tienen las comunidades académicas del país interesadas en interrogar la gestión del empleo público.

Referencias

- Administración de personal. Sustentación de motivos, Ley 27 (1992, diciembre 29). *Diario Oficial*, (40.700).
- Arellano, D. G. (2000). *Towards a Civil in Mexico: Advantages and Perils Current Proposal under Discussion*. APSA Online Columns. Disponible en: <http://64.91.242.87/publications/COLUMNS/archives/2002/11/arellano1115.html>
- Arellano, D. G. (2008). La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México. En F. Longo y C. Ramio (Eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Capoccia, G. y Kelemen, R. D. (2007). *The Study of Critical Juncture Theory, Narrative, and Counterfactuals in Institutional Theory*. Washington DC: University of Oxford.
- Cardona, F. P. (2006). *Tendencias en la gestión de la función pública. Países Unión Europea y OCDE*. Programa SIGMA, OCDE.
- Carrera administrativa especial para los empleados no uniformados de la fuerza pública, Ley 1033 (2006, julio 18). *Diario Oficial (46.334)*.
- Christensen, T., y Laegrid, P. (2001). La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Gestión y Política Pública, Vol. X,(1)*.
- Consagra el mecanismo de la inscripción extraordinaria para los funcionarios que ocuparan cargos de carrera en calidad de provisionales, Acto Legislativo 01 (2008, diciembre 26). *Diario Oficial (47.214)*.
- Constitución Política de Colombia (1991, julio 4). *Gaceta Constitucional, 127*.
- Empleo público, gerencia pública y carrera administrativa: Sustentación de motivos, Ley 909 (2004, septiembre 23). *Diario Oficial (45.680)*.
- Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 (1993, octubre 28). *Diario Oficial (41094)*.
- Evans, P., y Rauch, J. (2007a). La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales “weberianas” en el crecimiento económico. En Evans, P. (Ed.) *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal, ILSA* (pp. 17-518) Bogotá, Colombia: Autor.
- Evans, P., y Rauch, J. (2007b). Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo. En Evans, P. (Ed.) *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal, ILSA* (pp. 17-518.) Bogotá, Colombia: Autor.
- Gerth, H. y Mills, Ch. (1972). *El hombre y su obra. Introducción a Max Weber. Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Ediciones Martínez Roca.
- Guerrero, O. (2003). Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia (8)*.
- Heredia, B. (2002). La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis. *Diálogo Regional*

de Políticas – BID. Documentos de la Segunda Reunión de la Red de Transparencia. Washington DC: Banco Interamericano de desarrollo.

Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? En Cejudo, G. (Comp.). *Nueva Gestión Pública de la Biblioteca Básica de Administración Pública*(pp. 7-218) México: Siglo veintiuno editores.

Kingdon, J. (2003). *Agendas Alternatives, and Public, Policies.* (2), New York: Longman.

Klingner, D., y Nalbadian, J. (2002). *Administración de personal en el sistema público: Contextos y estrategias.* México: Mc Graw-Hill.

La carrera administrativa general: Sustentación de motivos, Ley 443 (1998). *Diario Oficial* (43.320).

La definición del servicio civil de carrera administrativa, C- 031 (1995). Sentencias de la Corte Constitucional.

La definición de la igualdad de oportunidades, C-317 (1995). Sentencias de la Corte Constitucional.

La definición de la igualdad de oportunidades, C-030 (1997). Sentencias de la Corte Constitucional.

La definición de la igualdad de oportunidades, C-372 (1999) . Sentencias de la Corte Constitucional.

La definición de la igualdad de oportunidades, C-588 (2009) . Sentencias de la Corte Constitucional.

Longo, F. (2001). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de 3 sistemas de servicio civil.* Barcelona: ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública.

Longo, F (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En Longo, F, y Ramió, C. (Eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina.* Barcelona: Fundación CIDOB.

Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (2003). Analysis. En Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (Eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* (pp 208-240). Rhode Island: Brown University.

Majoney, J. y Thelen, K. (2009). A Theory of gradual Institutional. En Forthcoming J., Mahoney y K. Thelen, (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.* Boston: Cambridge University Press.

Narbondo, P. (2011). Contratos gerencialistas. Estado neoliberal y autonomía enraizada. *Revista uruguaya de Ciencia Política*, 20(1).

- Nulvalue (2008, noviembre 26). Salvavidas del Senado a provisionales. *El Tiempo.com*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3206614>
- Organización y funcionamiento de las entidades nacionales, Ley 489 (1998, diciembre 30). *Diario Oficial (43464)*.
- Ortega, J. (1986). *Conozcamos nuestra constitución política*. Colombia: Editorial TEMIS.
- Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pacheco, R. S. (2008). Brasil, politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. En Longo, F. y Ramió, C. (Eds). *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 7-325). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Parrado, S. (2008). Los intentos de profesionalización del empleo público en Centro América y República Dominicana. En Longo, F. y Ramió, C. (Eds). *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 7-325). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz” 1999-2002, Ley 508 (1999, julio 30). *Diario Oficial (43651)*.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2003-2006, “Hacia un Estado Comunitario”, Ley 812 (2003, junio 27). *Diario Oficial (45.231)*.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Ley 1151 (2007, julio 25). *Diario Oficial (46.700)*.
- Programa de Renovación de la Administración Pública-PRAP, Ley 790 (2002, diciembre 27). *Diario Oficial (45.046)*.
- Redacción Justicia. (2008, agosto 21). Sin ruido avanza ley contra la meritocracia. *El Tiempo.com*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3061962>
- Redacción Justicia (2008, septiembre 17). Día D para funcionarios provisionales. *El Tiempo.com*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3096258>
- Redacción Justicia (2008, noviembre 14). Mico contra la meritocracia, a sólo un debate en el Senado. *El Tiempo.com*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3188684>
- Schepherd, G. (1999). El desafío de la reforma administrativa en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*, 13.
- Se congela la planta de personal de las entidades nacionales, Decreto 1660 (1997, julio 28).
Modificación de las plantas de personal, Decreto 1268 (1998). *Diario Oficial (43338)*.

Sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria, Decreto-Ley 1660 (1991, junio 27). *Diario Oficial*, (39.881).

Stokes, S. (2007). *Political Clientelism. Handbook of Comparative Politics*. Oxford: University Press, Oxford.

Thelen, K. (2006). *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical*.

Weber, M. (1977). *Economía y sociedad. Vol. 2*. México y Bogotá: Fondo de Cultura Económica.