

LA PERVIVENCIA DEL *SPOILS SYSTEM* COMO INSTITUCIÓN INFORMAL DENTRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

David Molina Romo

Candidato a Doctor del programa de Doctorado “Estado de Derecho y Gobernanza
Global”

Universidad de Salamanca

RESUMEN: A pesar de las corrientes de la nueva gestión pública entre las administraciones de América Latina, la persistencia de modelos de servicio civil altamente politizados continúa siendo un lastre para mejorar el desempeño institucional de las mismas. En términos generales, el caso colombiano ofrece unas particularidades interesantes ya que el mismo marco legal que regula el servicio público, favorece el ingreso por méritos entre los empleados civiles en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, la permanencia de prácticas clientelares a la hora de otorgar puestos de servicio público en las administraciones públicas del país, alienta el fenómeno del *spoils system*, siendo éste una institución informal socialmente e institucionalmente aceptada.

Despite the currents of the new public management among the administrations of Latin America, the persistence of highly politicized civil service models continues to be a drag to improve their institutional performance. In general terms, the Colombian case offers interesting peculiarities since the same legal framework that regulates the public service favours merit income among civilian employees at all levels of government. However, the permanence of client practices when granting public service positions in the public administrations of the country, encourages the spoils system phenomenon, being this a socially and institutionally accepted informal institution.

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS INSTITUCIONES INFORMALES: UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL *SPOILS SYSTEM*. II.1. QUÉ SON Y CUÁL ES EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES EN UNA DEMOCRACIA. II. 2. CARACTERIZACIÓN DEL *SPOILS SYSTEM*: CAUSAS Y EFECTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. III. EVIDENCIAS DEL CASO COLOMBIANO Y PROCESOS DE MEJORA INCORPORADOS. IV. LECCIONES APRENDIDAS. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

A la hora de abordar el estudio de la Administración pública como persona jurídica, suele prevalecer el criterio metodológico de analizarla desde el punto de vista del Derecho Administrativo, al normar la actividad de ésta respecto a los administrados y a su vez reglar su funcionamiento interno, comportamiento y organización (Garrido Falla, 2012). Tomando en consideración lo anterior, puede apreciarse que el derecho administrativo es netamente público

al ser su principal objeto de análisis las administraciones públicas, estatutario al erigirse en el derecho común y concreto de éstas y por último, es un derecho vinculado a las distintas normas supremas de cada país el sentar los elementos primordiales de la función pública y estar ligada a la actividad política (Castro Pascual, 2004: 42).

Sin embargo, aun siendo la perspectiva jurídica la predominante en los estudios de la Administración pública, existen otros enfoques interesantes como los planteados desde la Ciencia de la administración, la Ciencia Política y la Sociología. Teniendo como epicentro la primera la Europa Continental de fines del Siglo XIX, es en realidad en los países anglosajones donde toma fuerza esta perspectiva por el afianzamiento de sus aparatos burocráticos y los problemas de efectividad que éstos planteaban¹. El concepto del *management*, será la principal cuestión a resolver para que una administración pública sea realmente eficaz, y para ello es valedero la trasposición de principios de las organizaciones privadas, a las públicas. Por su parte, la Ciencia Política ha tendido a centrar sus investigaciones en las correlaciones mutuas entre Estado, Administración pública y organización social, bajo la perspectiva del interés, oportunidad y organización. En términos geográficos, el enfoque de la Ciencia Política posee un marcado acento continental europeo, a diferencia de la ciencia de la administración.

Dejando a un lado los cruciales aportes con los que la Sociología ha contribuido a configurar los modelos de administración pública moderna², para los fines de este apartado se emplearán los dos primeros enfoques antes enumerados con la finalidad de caracterizar y encuadrar en un primer momento el fenómeno del *spoils system* como una institución informal y, posteriormente, la existencia de éste en la función pública colombiana. De este modo, también se establecerán los nexos entre el derecho administrativo, la ciencia de la administración y la política, en el sentido que mucha de la normativa jurídico-administrativa de la función pública permite este tipo de relaciones informales que tienen su punto de partida en lo político netamente.

Con todo, un análisis a profundidad de lo que significa y representa el *spoils system* y las redes de clientelismo dentro de la función pública en América Latina, concretamente en Colombia, sería una tarea de una gran envergadura y recomendaría centrarse en un aspecto concreto del fenómeno citado. Por ello, este epígrafe plantea en primer lugar qué se entiende por institución informal, qué efectos tiene dentro de un sistema democrático en general, para la función pública en particular, para finalizar con un breve estado actual de las corrientes de investigación.

A continuación, se define el *spoils system*, sus orígenes, las causas del mismo y consecuencias más relevantes para el modelo de función pública en Colombia, aprehendiendo por qué se etiqueta como una institución informal.

El tercer apartado profundiza en el estudio de caso colombiano, dando pistas de cuáles son los procesos y fallas que hacen permeable su administración pública al *spoils system*, mostrando los hallazgos realizados al respecto, poniendo de manifiesto la dispersión de instrumentos jurídicos que norman e ingreso a la función pública colombiana, y que no es privativa de este país. El modelo de función pública colombiano ha sido uno de los referentes en la región por cuanto ha llevado a cabo durante los últimos años un importante esfuerzo por modernizar y profesionalizar, por lo que dentro de este mismo apartado pone de manifiesto qué reformas se han llevado a cabo dentro de la administración pública.

¹ Al respecto, resultan interesantes los planteamientos de GONZÁLEZ MERCADO, José C. "La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio". Espacios Públicos, vol. 8, núm. 15, febrero, 2005, pp. 162-175. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca: México.

² Weber, M. (1979). Economía y Sociedad. Vol. I. México: Fondo de Cultura Económica.

Por último, se recogen de forma sucinta las principales enseñanzas que deja el caso de Colombia en relación a la reducción de espacios de discrecionalidad en la función pública y que podrían ser adaptados en la región.

II. LAS INSTITUCIONES INFORMALES: UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL *SPOILS SYSTEM*

II.1. QUÉ SON Y CUÁL ES EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES EN UNA DEMOCRACIA³

Para iniciar este apartado, cabría hacerse la pregunta ¿Qué se entiende por institución? Una correlación simplista, sin entrar en un debate más profundo, diría que una institución es un conjunto de reglas y normas –habitualmente escritas–, conocidas y compartidas por todos los actores, bajo una lógica de implementación desde arriba hacia abajo y con un sistema sancionador en caso transgresión de las mismas (Helmke y Levitsky, 2006; Peters 2003). Si bien esta definición es bastante amplia, da una idea aproximada que una institución está conformada por un conjunto de reglas establecidas, patrones de comportamiento regulados, etc. No obstante, los académicos y estudiosos de las instituciones en la ciencia política y de la administración, han dedicado sus esfuerzos a la parte más visible de las mismas: la estructura formal (Murillo y Levitsky, 2007).

La proposición empírica de partida sería la siguiente. Los debates teóricos clásicos entorno a la institucionalización de las organizaciones, han tendido a investigarlas bajo el cumplimiento de ciertos criterios ideales-formales (Levitsky y Murillo, 2007). Estas categorizaciones adolecen de la suficiente capacidad para captar la esencia de todo el universo de las administraciones públicas en cuanto organizaciones. Es decir, recurriendo a un lenguaje corriente, se quedan cortas. La piedra de toque para la mayoría de estudios clásicos acerca de la institucionalización, reside precisamente en algo aparentemente tan sencillo, pero crucial a la vez: el desacuerdo sobre una definición compartida del término institucionalización y el consiguiente análisis limitado al cumplimiento de determinados parámetros normativos (Molina, 2010).

Visto lo anterior, los grandes perjudicados fueron aquellas organizaciones que no concordaban con las clasificaciones ideales que se esgrimieron. Por ejemplo, los modelos de administración pública en América Latina, a los que, haciendo una disquisición muy rápida, se pudieran tildar de estar insuficientemente institucionalizados o simplemente no estarlo (Scott, 1966).

De las teorías reputadas entorno a las instituciones, puede extraerse que las organizaciones y sus procedimientos de afianzamiento marchan por *vías estrechas*, esto es, formales. No obstante, el renacer del interés por las instituciones, abrió las puertas a nuevos enunciados más abiertos del concepto de institución. El neoinstitucionalismo, proyecta las instituciones como conjuntos de normas, reglas, valores compartidos, etc. en permanente relación con el entorno y con los actores que desarrollan su actividad dentro de las mismas. Por así decirlo, las instituciones son sujetos dinámicos, capaces de moldear los patrones de conducta de los actores (Peters 2003). Con estos nuevos análisis, el concepto de institución se ensancha para ser un término más amplio y aplicable a distintos casos, para tratar de elaborar una

³ Para la realización de este apartado, se aportaron algunos de los resultados de una investigación previa realizada por David Molina en el año 2010 en el marco de una tesis de maestría.

definición incluyente. Es decir, que pueda aplicarse a diversos fenómenos, tanto formales como informales.

De este modo, los partidos, instituciones públicas del estado, etc., recibían etiquetas residuales al no encuadrarse bajo ninguno de los criterios preestablecidos. Por tanto, no es de extrañar que autores clásicos como A. Panebianco tildaran a los partidos carismáticos (fenómeno no ajeno a la experiencia latinoamericana), como partidos relámpago condenados a tener una breve existencia al no poder institucionalizarse. Pero un examen minucioso de la obra de Panebianco arroja datos significativos, puesto que su concepto de institucionalización discurre por sendas que él mismo califica de “obligadas y estrechas” (Panebianco, 1991), poco susceptibles de admitir la existencia de otra dimensión que no sea la formal.

Sin lugar a dudas, los conceptos “clásicos” entorno la institucionalización de las organizaciones y principales órganos institucionales del Estado, no se acomodan bien a la diversidad de casos que coexisten en la región. Débil institucionalización, no es obligatoriamente equivalente a desaparición, inestabilidad y existencias fugaces para las organizaciones. Como demuestran los estudios más arriba citados, las instituciones informales conviven con las formales y pueden llegar a complementarlas y fortalecerlas (Gretchen y Levitsky, 2006). Y esto es especialmente interesante por cuanto la figura del *spoils system* como relación entre lo político y la función pública, es meramente informal. Más aún, la importancia de que se preste atención a estas estructuras “invisibles” desde fuera, deriva en que explica en buena parte el funcionamiento de los lazos de lo político con la administración pública.

Los esfuerzos realizados hasta el momento por los autores más significativos, incluyendo a los ya mencionados, están recogidos en *Informal Institutions and Democracy* (2006), a cargo de Gretchen Helmke y S. Levitsky, cuya obra tiene dos objetivos principales. Por un lado, intenta proveer un marco teórico, conceptual y metodológico lo más sencillo y útil posible para el estudio de las instituciones informales, independientemente del caso o zona a la que sea aplicable el mismo. Y por otro, mostrar, a través de una serie de estudios de caso centrados en experiencias latinoamericanas, el modo en que las instituciones informales interactúan en estos sistemas democráticos, a veces incluso sosteniendo a las instituciones formales. Aunque las tesis de las que parten puedan resultar controvertidas, la novedad reside en la tipología de instituciones informales que elaboran dependiendo del papel que desempeñen en su relación con las instituciones formales. Además, la profundización del tema a través del impacto que puedan tener las reglas informales en algunos ámbitos de la democracia, constituye un paso más allá (Molina, 2010).

Este estudio sostiene la tesis de que la existencia de instituciones informales en la región no supone, a priori, un retroceso para la democracia. Bajo ciertas condiciones, la existencia de reglas informales puede alcanzar allá donde los mecanismos formales del estado no llegan (Van Cott, 2000), pudiendo incluso llegar a realizar su función⁴.

Por último, aportan una definición de institución informal bastante interesante ya que repasan los usos sinónimos que se le ha dado al concepto y que no son apropiados a la hora de aplicarlos a otros fenómenos sociales⁵, “We define informal institutions as socially shared rules,

⁴ Al respecto, es recomendable revisar la investigación realizada por Donna L. Van Cott sobre el caso Colombiano y Boliviano en “A political analysis of legal pluralism in Bolivia and Colombia”. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 32, nº1. 2000. pp. 207-234, sobre la inserción de movimientos plurales informales en algunos casos, en la política formal.

⁵ La distinción llevada a cabo por Helmke y Levitsky deja fuera del término institución informal a las instituciones débiles, comportamientos informales dotados de cierta regularidad, organizaciones informales (ponen como ejemplo los clanes o mafias) y tradiciones culturales.

usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels⁶”.

Condensando, conforme a los aportes anteriores podría decirse que una institución informal está conformada por un universo de reglas y normas dotadas de cierta estabilidad, comúnmente reconocidas y observadas, implementadas por vías y mecanismos extraoficiales, que poseen una cierta capacidad de ser exigidas en caso de incumplimiento.

II. 2. CARACTERIZACIÓN DEL *SPOILS SYSTEM*: CAUSAS Y EFECTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A tenor de la definición de institución informal aportada en el párrafo anterior, se impone la caracterización del *spoils system* como tal. Empero, es preciso saber a qué se está haciendo referencia. Ligado al sistema burocrático estatal del gobierno de los Estados Unidos del siglo XIX, la expresión hace referencia al proceso de recambio de ciertos funcionarios públicos en función de las nuevas autoridades presidenciales. Efectivamente, los cargos públicos se convertían en el botín para las nuevas administraciones de modo que el trasiego de personal era continuo haciendo sumamente ineficiente el sistema, siendo la administración pública rehén de la pugna política (Sanz, 2004). Es lo que Ramió y Matas (2005) definen como la dimensión profesionalización/politización que coexisten con los modelos abiertos o cerrados de acceso a la función pública.

Las notas características de este concepto serían:

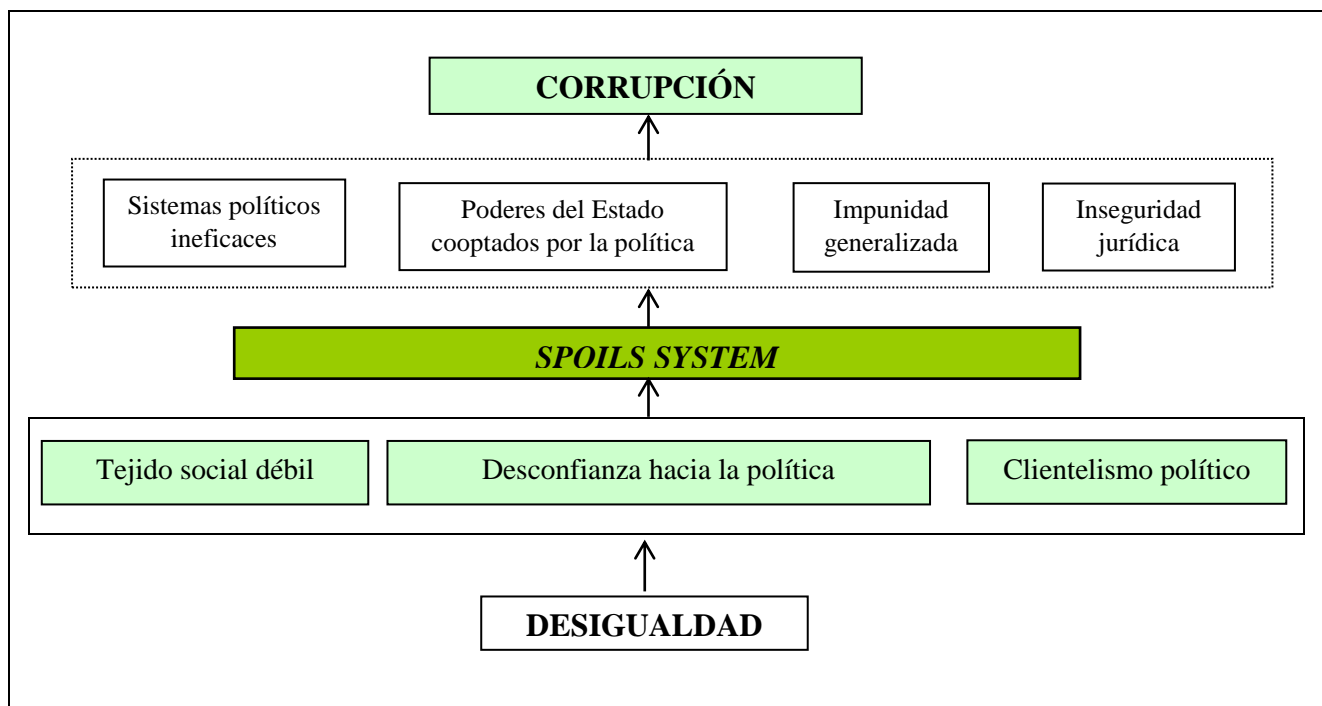
- a) El *spoils system* se erige actualmente en algunos modelos y niveles de la función pública como un sistema comúnmente aceptado y conocido. Prueba de ello es el análisis realizado sobre los avances de la profesionalización del empleo público en América Latina por parte de C. Ramió y Francisco Longo (2008) o el de Villoria Mendieta (2007), que vincula este fenómeno a ciertas variables que serán expuestas más abajo.
- b) En contraste a las instituciones formales, el *spoils system* no está reconocido de forma oficial, lo que sí ocurre con los canales mediante los que discurren las primeras.

El concepto ha evolucionado y adaptado a las nuevas realidades y modelos de función pública de la región, existiendo clasificaciones del término más refinadas como las propuestas por Longo (2008) y Quermonne (1994). Para estos autores, puede diferenciarse el *spoils system* de *circuito abierto* de otro de *circuito cerrado*, en función del grado de amplitud y discrecionalidad que se reserva para la designación de los altos cargos de libre designación o políticos y los cargos de carácter más técnico.

El análisis de las variables que provocan la persistencia del *spoils system* en un determinado modelo de función pública, así como los efectos que provocan no solo para la administración pública sino el sistema institucional democrático, puede resumirse en el siguiente esquema⁷:

⁶ Ver Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2006. pp. 5-8.

⁷ Para un análisis más detallado de las causas y consecuencias del *spoils system*, se recomienda consultar la obra de Manuel Villoria (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y propuestas*.



Fuente: elaboración propia a partir de Villoria Mendieta (2007).

Como puede verse, el principal motivo que origina la corrupción en los sistemas administrativos latinoamericanos, es la desigualdad estructural. En ello coinciden los diagnósticos sobre la función pública que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (2006 y 2014) sobre el escenario de América Latina, recomendando, como uno de los principales paliativos, la introducción de un modelo profesional de función pública.

Para investigadores como Juan J. Rastrollo (2019), el diseño institucional también tiene su correlación con el fenómeno del *spoils system*, puesto que en administraciones públicas bajo regímenes presidencialistas éste tiende a manifestarse con mayor intensidad y en la misma línea se pronuncian Longo y Ramió en su estudio sobre la profesionalización del empleo público en América Latina (2008).

Óscar Oszlak (2009) apunta a otro factor que vale la pena tener en consideración a la hora de abordar los factores críticos que permean a las administraciones públicas a prácticas clientelistas. Para este autor el clientelismo, específicamente el clientelismo electoral, hace que las maquinarias partidarias consideren los puestos de la administración pública como un mercado del que apropiarse y transar, obteniendo a cambio apoyo a sus campañas y votos. Por lo tanto, continúa argumentando el mismo autor no es de extrañar que se generen resistencias debido a que como él mismo sentencia, “Esta proposición es igualmente aplicable al caso de los aparatos partidarios, sobre todo de los partidos gobernantes, remisos a perder los beneficios que les procura el clientelismo como instrumento de control del empleo público” (Oszlak, 2009: 21-22).

Y es que las relaciones –a veces estrechas– entre política y administración pública en Colombia, y América Latina en general, no es nueva. Autores como Villoria Mendieta (2007), Carles Ramió y Miquel Salvador (2005), han analizado en profundidad esta vinculación en la que el *spoils system* es parte inseparable de una administración pública clientelar, proponiendo el servicio civil de carrera basado en el mérito como necesaria propuesta de mejora.

A modo de cierre de este apartado, y siguiendo los argumentos de los autores antes citados, el contar con un sistema de servicio civil⁸ de corte profesionalizado, coadyuva a tener una administración pública independiente del poder político, lo que termina haciéndola más eficaz en su servicio al ciudadano y al país.

III. EVIDENCIAS DEL CASO COLOMBIANO Y PROCESOS DE MEJORA INCORPORADOS

Desde el punto de vista del análisis jurídico, dos son las evidencias que ponen de manifiesto la posible existencia de prácticas de *spoils system* en el sistema de función colombiano. En primer lugar están los conceptos jurídicos indeterminados aplicados en los procesos de acceso a la función pública y avalados por el poder judicial Y por otro, la diversidad de regímenes normativos coexistentes en el sistema de ingreso al empleo público (Rastrollo, 2019).

Respecto a los primeros, cabe señalar que a pesar de los avances que incorpora el Decreto 1227 de 2005, la fase de entrevista y calificación de la misma en base a dichos conceptos indeterminados, no deja de entrever resquicios donde pudieran darse situaciones de discrecionalidad. Resulta llamativo que esta situación se repite en países del entorno que han incorporado modelos de acceso al empleo público muy similares a los ya puestos en marcha en Colombia. Ecuador es un caso peculiar puesto que la fase de entrevista del concurso de méritos y oposición no está sujeto a impugnaciones y con las recientes reformas que se han dado al subsistema de ingreso a la función pública, la prueba psicométrica⁹ y de entrevista han de sumar al menos un 70% de la calificación para pasar a la prueba práctica o escrita. Sin embargo, en contenido de esta fase debe mantenerse en reserva, incrementando el riesgo de discrecionalidad que conlleva la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados.

Otra de las evidencias que puede facilitar la aparición de prácticas clientelares en el acceso a la función pública colombiana, es la diversidad de regímenes jurídicos aplicables a la hora de acceder a los diversos organismos públicos. Rastrollo evidencia que la Ley 909 de 23 de septiembre de 2004 más que un marco normativo con carácter único para el ingreso a la carrera administrativa y el empleo público, se convierte en una norma que viabiliza la coexistencia de una miríada de sistemas especiales para el ingreso a la función pública dependiendo del organismo administrativo específico. Es así que universidades, Contraloría, Procuraduría, por citar algunas de estas dependencias, se rigen por su propia normativa de acceso. La problemática es doble. De una parte cada normativa especial abre el abanico a distintas formas de ingreso al empleo, lo que podría llegar a hacerla más susceptible de aplicar criterios subjetivos de acceso. Y por otra, los organismos de control y supervisión como la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), tienen más difícil controlar a todas estas instituciones que se rigen por normativas especiales, especialmente, si como ya se vio en páginas anteriores, los medios materiales y humanos de los que disponen son limitados para el cumplimiento de sus objetivos.

⁸ Una definición precisa y válida sobre el concepto de servicio civil, lo aporta este autor: “Un sistema de servicio civil puede ser definido como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el estado asegura 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”. (Oszlak, 2009: 2).

⁹ Estas pruebas evalúan los requisitos psicométricos que el candidato debe disponer para el ejercicio de un determinado puesto público. El punto crítico de las mismas es que su contenido suele mantenerse en estricta reserva hasta su aplicación y da lugar a la aparición de conceptos jurídicos indeterminados y de difícil medición objetiva.

En suma, la revisión del marco legal que rige a la convocatoria de concursos de méritos y oposición en Colombia arroja un resultado difuso. De una parte, la normativa ha tratado de reglar un procedimiento de ingreso único a la función pública, dotándola de un marco preciso y delimitado. No obstante, la independencia que tienen los distintos niveles de administración al momento de manejar el proceso que implica el concurso de méritos y oposición genera distorsiones y deja resquicios permeables a subjetividades que rompen el esquema de igualdad, mérito y capacidad¹⁰. Es así que se dificulta la aplicación de un sistema de función pública profesional que reduzca su dependencia del clientelismo político.

Otra fuente que aporta análisis detallados sobre los procesos de acceso a la función pública colombiana y su diagnóstico, residen en los estudios que realiza periódicamente el Banco Interamericano de Desarrollo en la región. En el elaborado en el año 2014 para evaluar las reformas de los servicios civiles para el período 2003-2014, en términos generales, el acceso al empleo público en el Colombia sigue estando caracterizado por un el uso extendido y discrecional de instrumentos que dan lugar a espacios de clientelismo dentro de la administración pública de este país (Echevarría, 2006 y Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, 2014). Si bien desde la entrada en vigencia en 2004 de la ley 909, se ha intentado revertir esta situación a través de una mayor racionalización del servicio público basada en principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, descentralización, etc.

Este informe destaca los avances a nivel país en su sistema de servicio civil. El primer bloque de mejoras se enfocó en la institucionalización y fortalecimiento de los entes rectores en materia de servicio civil (la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de Función Pública). Y el segundo, en apuntalar el subsistema de gestión del empleo a través del llamamiento masivo a concursos de mérito y oposición, la introducción del Sistema de Información y Gestión de Empleo (SIGEP) como herramienta para adecuar la planificación dentro del servicio civil y avances en otros campos puntuales tales como la evaluación del desempeño y el acceso por méritos.

Para cerrar este apartado, cabe introducir algunos matices al análisis anterior¹¹. El primero de ellos, indica que en Colombia no puede hablarse de la existencia de un fenómeno desmedido de *spoils system*. Aunque es cierta la existencia de cargos de libre nombramiento y remoción, las personas que ocupan cargos jerárquicos de nivel superior bajo esta modalidad, deben demostrar que poseen una serie de requisitos para ejercer ese cargo, limitando en cierta medida una discrecionalidad total en la designación de estos puestos. El segundo, es que los cargos de confianza, se dividen a su vez entre aquellos de carácter más político que son los designados por la Presidencia y los que tienen un perfil político más bajo y un carácter administrativo más acentuado (Jiménez Asensio: 2008)

IV. LECCIONES APRENDIDAS

Tal y como expresa Longo (2008:43), a la hora de delinear un sistema de servicio público, convergen dos partes fundamentales: la primera es la que trata los sistemas de garantías para el acceso al servicio público meritocrático (de fondo) y un elemento de forma que atañe a la flexibilidad en las formas de gestión de los recursos humanos. La discusión académica y

¹⁰ Fernández Delpuech, L. (2013) *Situación y reforzamiento de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público* (Tesis doctoral). Universidad de Granada.

¹¹ Para un análisis más detallado de las evidencias y avances del caso colombiano, véase el capítulo de Rafael Jiménez Asensio "El sistema de gerencia pública en Colombia: antecedentes y líneas básicas de la ley 909, en Longo, Francisco y Ramió, Carles (eds.) (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, España: Fundación CIDOB. pp. 199-219.

técnica se centra en cuál de los dos elementos debe implementarse primero para conseguir una administración pública consolidada (Bonardo, 2012), si el sistema de méritos o un modelo de corte flexible. Son puntos de partida a considerar de cara un replanteamiento del modelo de función pública en Colombia.

Como ha podido evidenciarse en las páginas anteriores, los esfuerzos que ha hecho este país por consolidar un sistema de servicio civil profesional han sido importantes. A nivel jurídico mediante la entrada en vigor de normativa para la gestión y acceso al empleo público. Institucionalmente creando o consolidando organismos de control sobre la carrera administrativa y en los distintos subsistemas de la gestión pública. Todo ello se refleja en la mejora generalizada de los indicadores que emplea el BID en sus estudios a nivel comparado de la región. No obstante, no hay que perder de vista algo tan obvio como inherente para que todas estas mejoras y las que puedan venir a futuro, consoliden y profesionalicen el sistema de función pública en Colombia. Y es que la Administración pública es la correa de transmisión del poder ejecutivo hacia la ciudadanía, pero para que se ejecuten las distintas políticas públicas por parte de una administración, ésta debe estar lo suficientemente preparada técnica y profesionalmente para asesorar al nivel político correctamente e implementar eficaz y eficientemente los distintos planes, programas y proyectos públicos.

Si la administración se rige bajo criterios políticos, uno de los resultados que se ha ido evidenciando anteriormente, es que una parte –mayor o menor– de los puestos públicos serán cubiertos bajo premisas partidistas, trayendo consigo prácticas clientelistas que en nada favorecen el accionar de la función pública. La estrecha relación existente entre una administración pública profesional y el desarrollo de un país no es algo nuevo ni hipotético (Sanz: 2004). Max Weber ya planteó este estrecho vínculo tiempo atrás y recientemente varios investigadores se han encargado de corroborar esta teoría de forma empírica, bajo criterios estadísticos¹².

No es extraño observar en muchos países de América Latina, no solo Colombia, alarmantes niveles de clientelismo político en distintos niveles administrativos de la función pública. Siendo una regla no escrita, pero observada por muchos políticos cuando acceden al poder, el remover a multitud de funcionarios que son reemplazados en algunos casos por personal afín al candidato o a la organización política ganadora de unos comicios. De este modo, la administración pública deja de cumplir su rol de asesor neutral (que según Weber debería guiarse por el principio de imparcialidad), para subordinarse a los criterios de los poderes políticos.

Sucintamente, la politización de la administración pública origina que no pueda desempeñar sus atribuciones de forma apropiada y que, por ende, las políticas públicas tengan efectos muy escasos en la población.

Urgen análisis más profundos¹³, propuestas concretas y por encima de todo, qué modelo de administración y empleo público se quiere para Colombia durante los próximos años, de

¹² Uno de los investigadores que ha analizado a profundidad esta relación entre desarrollo económico y servicio civil meritocrático, es Salvador Parrado (2008). Rauch y Evans (2000) contrastan que la selección de personal en base a criterios meritocráticos, tiene una influencia de significativa en la reducción de la corrupción en los países que sometieron a análisis. Por su parte, Joan Prats (2008) bajo el paradigma del neoinstitucionalismo del cálculo racional, sostiene que la seguridad jurídica y una función pública meritocrática, favorecen el desarrollo económico. Los ya citados en este apartado informes del BID, también contienen una interesante batería de datos cuanti y cualitativos que ineludiblemente correlacionan con el nivel de desarrollo económico de los países latinoamericanos considerados.

¹³ Quizá uno de las líneas de investigación que debieran profundizarse, es el impacto que tiene el *spoils system* en el nivel administrativo de gobierno local. Efectivamente, los pequeños municipios y gobiernos seccionales son espacios donde pudiera darse con mayor intensidad el clientelismo político a la hora de nombrar funcionarios debido a las estrechas relaciones entre

forma que siga mejorando los niveles de efectividad de su función pública en base a la paulatina profesionalización de su modelo, y la eliminación de prácticas clientelares que derivan en los ya tratados *spoils system*.

V. BIBLIOGRAFÍA

BONARDO, Dora. *La profesionalización de la función pública en las administraciones públicas subnacionales. Posibilidades de implantación de un servicio civil de carrera: el caso de la provincia de Río Negro, Argentina*. Seminario de Investigación #2: 26 de octubre de 2012. Universidad de Salamanca.

CASTRO PASCUAL, José M. (2004). El derecho Administrativo como Derecho de la Administración Pública, en *Materiales para el estudio de la Administración Pública*. Sevilla, España. Universidad Internacional de Andalucía.

CORTÁZAR VELARDE, Juan C., Lafuente, Mariano, SANGINÉS, Mario (eds.) (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC, EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo.

HELMKE, G. y LEVITSKY, S. (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University.

GARRIDO FALLA, F., Losada González, H., Palomar Olmeda, A. (Eds.) (2012). *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I*. Madrid, España: TECNOS.

GONZÁLEZ MERCADO, José C. “La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio”. *Espacios Públicos*, vol. 8, núm. 15, febrero, 2005, pp. 162-175. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca: México.

LEVITSKY, Steven y MURILLO, M^a. Victoria. “Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino”, en EMILIOZZI, S., PECHENY, Mario y UNZUÉ, Martín (Comp.). *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.) (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, España: Fundación CIDOB.

MOLINA ROMO, D. (2010). *Las relaciones partidos-sindicatos desde la perspectiva de la Ciencia Política* (tesis de maestría). Huelva, España: Universidad Internacional de Andalucía.

- (2010) *Instituciones y reglas informales dentro del modelo sindical argentino: el caso de la "mesa chica" de la CGT*. (tesis de maestría). Huelva, España: Universidad Internacional de Andalucía.

OSZLAK, Oscar. “La profesionalización del servicio civil en Iberoamérica: impactos sobre el proceso de democratización”, en *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en Iberoamérica*, Washington: Organización de Estados Americanos, 2009, pp. 96-125.

PANEBIANCO, Ángelo. “Poder y organización en los partidos políticos I”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, n° 156. p. 24. 1991.

candidatos y seguidores. El impacto que este recambio de parte de los funcionarios locales, tiene en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas locales, debe ser investigado con mayor detalle dentro del estudio de caso colombiano.

PETERS, B. Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona, España: Gedisa.

RAMIÓ MATAS, Carles, y SALVADOR, Miquel (2005). SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES Y PROPUESTAS TENTATIVAS. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 5(6), 63-90. [Fecha de Consulta 24 de Enero de 2020]. ISSN: 1666-4124. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3375/337530211003>

RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (2019). El acceso a la función pública en Colombia: discrecionalidad del ejecutivo y control judicial de sus decisiones. *Revista Digital De Derecho Administrativo*, (23), 41-70. <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.03>

SANZ, Ana. “La administración Pública”, en Caminal Badia, M. (Ed.) (2004). *Manual de Ciencia Política*. Madrid, España: Tecnos.

SCOTT, Robert. “Political parties and policy-making in Latin America”, en La PALOMBARA, Joseph y WEINER, Myron. *Political Parties and Political Development*. Princeton: New Jersey University Press, 1966.

VILLORIA MENDIETA, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y propuestas*. Madrid, España: INAP.