

Experiencias recientes de profesionalización de la función pública de Colombia*

Alberto Medina Aguilar**

DOCUMENTA EL PROCESO DE ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA A PARTIR DE SUS INICIOS EN 1938 HASTA LA FECHA, CENTRÁNDOSE EN LOS AVANCES DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS Y EN EL ESTADO ACTUAL DE ESTA MATERIA EN ESE PAÍS.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA / REFORMA DEL ESTADO / COLOMBIA

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado para la consecución de un mejor Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra en el 2003, un instrumento indispensable para el desarrollo de los paí-

ses es la profesionalización de la función pública, entendiendo por tal concepto, la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

** Director de Empleo Público, Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, de la República de Colombia.

Recibido: 16 de junio del 2008.

Aceptado: 1º de setiembre del 2008.

Con esta exposición se pretende mostrar como el Gobierno Colombiano, especialmente encabezado por el señor Presidente Uribe y a través de su historia administrativa, ha enfocado sus esfuerzos precisamente a contar con una función pública responsable, eficiente y efectiva ante las peticiones y derechos de los ciudadanos.

El proceso de modificación del sistema de función pública hasta llegar al actual se remonta a 1938,

fecha en que bajo el gobierno del doctor Alberto Lleras Camargo, se expide la Ley No. 165, esfuerzo legal inicial para administrar técnicamente al personal. Este primer estatuto crea, con algunas excepciones, la carrera administrativa para todos los servidores públicos que prestan servicios de carácter permanente en el sector oficial; sin embargo, tiene débil aplicación, entre otras razones, por la falta de compromiso, tanto de los directivos como de los propios funcionarios frente a la carrera.

En 1958 el Congreso expide la Ley No. 19, Estatuto de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a través de la cual se colocan los cimientos fundamentales para la administración del personal, mediante la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y se reorganiza a la Administración Pública Colombiana, tratando de salvaguardar la estabilidad y la preparación técnica de los servidores públicos.

La Constitución de 1991 dedica varios artículos a la regulación del empleo público y específicamente a la carrera administrativa, consagrando en el Artículo 125 que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, con las excepciones que señala la misma Constitución y las que prevea la ley, y que el ingreso, el ascenso y la permanencia se harán de manera exclusiva con base en el mérito, y el retiro se efectuará por calificación no

satisfactoria en el desempeño del empleo, o por las demás causales que determine la Ley. En el Artículo 130 crea la Comisión Nacional del Servicio Civil, con las funciones de administrar y vigilar la carrera.

En desarrollo de estas normas constitucionales el legislador expide la Ley No. 27 de 1992, con la que se reactiva en las entidades del nivel nacional la carrera administrativa y la selección de los empleados a través del sistema del mérito; se empieza a incorporar el nivel territorial, con un sistema técnico de administración de personal para iniciar la organización del empleo público y la administración de su talento humano; así mismo se posibilitan las inscripciones extraordinarias en la carrera administrativa.

La aplicación de esta norma exige a las entidades conformar sus estructuras organizacionales y elaborar las plantas de personal con criterios técnicos, y determinar funciones y requisitos a los diferentes empleos; no obstante, la falta de competencia técnica de las entidades y la inexistencia de un sistema único de nomenclatura, sumado al predominio de una cultura que privilegiaba los intereses particulares sobre el mérito, dificulta la actualización de las entidades en estas herramientas de gestión organizacional y del recurso humano y la puesta en marcha de la carrera.

En aplicación de esta ley el nivel territorial inscribe 100.054 empleados en el período 1993 a 1998,

de los que aproximadamente el 80% se hizo con base en la inscripción extraordinaria y los demás a través de procesos de selección.

Las dificultades evidenciadas en la aplicación de la carrera, sobretudo en el nivel territorial, llevan al Gobierno Nacional a plantear una reforma a la Ley No. 27 de 1992, reforma que se concretó en la Ley No. 443 de 1998.

Esta ley busca hacer más operativa la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modifica su composición y crea las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil, y ajusta la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Al suprimirse la posibilidad de inscripciones extraordinarias y al condicionar, a través de la Ley No. 443 de 1998, los nombramientos provisionales a la previa convocatoria del concurso, se inicia una aplicación más decidida de las normas sobre proceso de selección para provisión de empleos; sin embargo, con la declaratoria de inexecutable de varios de los artículos de esta ley, principalmente los que se referían a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a sus funciones, a la existencia de las Comisiones Departamentales y Distrital y a la competencia de las entidades para realizar los concursos con el propósito de proveer sus empleos,

se crea una situación de interinidad del sistema, que conduce a que la provisión de los mismos, se realice solamente mediante encargos o nombramientos provisionales.

Hoy en Colombia están ocupados mediante esta modalidad cerca del 35% de los empleos de carrera del nivel nacional.

Para subsanar tan complicada situación, el gobierno emprende la tarea de construir el Estado Comunitario, con objetivos finales y de largo plazo, basados en la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, la promoción de la equidad, la eliminación de la corrupción, el fortalecimiento de las relaciones entre el ciudadano y el Estado y la recuperación de la legitimidad del Estado.

La construcción de este Estado exige la reforma de la administración pública, a través de acciones como la tecnificación y la modernización del empleo público, buscando entidades públicas que incorporen a su comportamiento diario, además de los valores éticos fundamentales de la responsabilidad, la honestidad y la transparencia, técnicas actualizadas de gestión de su funcionariado.

Los principios y orientaciones dados en materia de empleo público por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, han sido la base para la elaboración por parte del Departamento Administrativo de la

Función Pública, DAFP, del Proyecto de Ley que posteriormente se convierte en la Ley No. 909 del 2004, Ley sobre Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública, la que ofrece una visión más gerencial y más integradora de la función pública, creando las condiciones institucionales para que el principio del mérito se asiente definitivamente en el sistema de función pública en Colombia, no solamente en los empleos de carrera administrativa, sino también en los puestos de gerencia pública.

Además, configura la Comisión Nacional del Servicio Civil como un órgano de garantía del principio de mérito en el empleo público en Colombia, acatando las orientaciones de la Corte Constitucional en cuanto a la caracterización de la Comisión Nacional del Servicio Civil como órgano colegiado, autónomo, permanente, independiente, imparcial, de configuración profesional y de carácter técnico.

Asimismo, se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, propósitos de los que se derivan tres criterios fundamentales: la profesionalización de los recursos humanos, la flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, y la responsabilidad de los servidores públicos frente a su trabajo.

La Ley No. 909 del 2004 nos permite observar el desarrollo de los siguientes aspectos:

Profesionalización de la administración pública

- *El ingreso y la permanencia en los empleos públicos se dará previa comprobación del mérito, mediante procesos de selección públicos y abiertos en los que se podrá participar sin discriminación alguna.* En la ejecución de los procesos se acogen los principios que desarrolla la Carta Iberoamericana, así: Mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, transparencia, especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección, garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procesos de selección, confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencia de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera, eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo, eficiencia en los procesos de selección.
- *Aplicación de instrumentos de selección objetivos e idóneos que tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen.*

- *Gerencia pública.* Por primera vez en Colombia y siguiendo los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en una ley sobre empleo público, sin olvidar su naturaleza de libre nombramiento y remoción y, por lo tanto, sin lesionar los márgenes de discrecionalidad que los caracteriza, se establecen normas que buscan garantizar que sea la competencia profesional el criterio que prevalezca para el nombramiento de los gerentes públicos.

Se da inicio a la implantación de una cultura de evaluación del mérito, la capacidad y la experiencia para el desarrollo de tales empleos que son directivos públicos de entidades u organizaciones que formulan, junto con los jefes del organismo o entidad respectiva, las políticas públicas o las acciones estratégicas a cargo de la entidad y se hacen responsables de su ejecución. Están facultados para diseñar, incorporar, implantar, ejecutar y motivar la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional y están sujetos a la responsabilidad de la gestión, lo que significa que su desempeño será valorado de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia.

La Ley No. 909 del 2004, "Ley de empleo público, carrera administrativa y gerencia pública", incorpora

en el Título VIII, Artículos 47 a 50, principios, procedimientos e instrumentos para el mejoramiento de la función gerencial.

Para la aplicación de las previsiones contenidas en la citada ley se ha desarrollado el Decreto 1601 del 2005 en donde se establece los procedimientos para la selección por mérito de los gerentes públicos; la definición de los *perfiles y competencias gerenciales*, ha sido descrito en el Decreto 2539 del 2005.

El Departamento Administrativo de la Función Pública crea el Grupo de Apoyo a la Gestión Meritocrática encargado de proponer al Director del Departamento, mecanismos tendientes a desarrollar programas de selección de personal de la alta gerencia pública, e implementarlos conforme a las instrucciones impartidas por éste, para que la vinculación de estos servidores se realice mediante concurso abierto, de conformidad con la Ley.

En los procesos de selección meritocrática adelantados por el DAFP para proveer cargos de libre nombramiento y remoción, se aplican pruebas psicotécnicas que son instrumentos de medida objetiva y tipificada de un factor de aptitud, o de una dimensión de la conducta humana expresadas en las competencias correspondientes al perfil profesional del puesto de trabajo.

El uso de estas pruebas en el procedimiento de selección para el acceso a los cargos de libre nom-

bramiento y remoción y, en concreto, los utilizados para medir las competencias, tanto funcionales como comportamentales de los candidatos en términos de reacción frente a determinados estímulos, implica definir previamente el perfil del cargo a proveer y la adecuación de estos instrumentos a criterios objetivos que permitan el control de la decisión selectiva.

El Decreto 2539 del 2005, reglamentario de la Ley No. 909 del 2004, contempla como uno de los componentes del empleo las competencias laborales, definiéndolas como “la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado”.

Este Decreto presenta la metodología para que los manuales de funciones, requisitos y competencias se ajusten en cuanto a las competencias funcionales, y determina competencias comportamentales comunes a los servidores públicos y particulares por nivel jerárquico.

Los perfiles de los cargos, y en este caso los gerenciales, son indispensables para gestionar adecuadamente los empleos y garantizar que quienes los asuman acrediten las competencias requeridas.

Los perfiles se constituyen en insumos para la mejor administración de los cargos, en tanto que a través de ellos se precisan las competencias que son importantes para la selección, capacitación y evaluación del desempeño gerencial.

En el caso de la gerencia pública son competencias comunes: orientación a resultados, orientación al usuario y al ciudadano, transparencia y compromiso con la organización. Son competencias específicas: liderazgo, planeación, toma de decisiones, dirección y desarrollo de personal y conocimiento del entorno. Estas competencias son uno de los referentes para el ingreso al servicio público y para medir posteriormente la gestión de cada gerente público.

Las pruebas o instrumentos de selección aplicados por el Grupo de Apoyo a la Selección Meritocrática tienen como objetivo evaluar las aptitudes, las actitudes, las habilidades, los conocimientos, la experiencia y el grado de adecuación de los aspirantes a la naturaleza del cargo y al perfil del empleo que debe ser provisto. Para este propósito se utilizan pruebas psicotécnicas, de conocimientos, entrevista y referenciación las que cuentan con parámetros de calificación previamente determinados y estandarizados para Colombia.

- La capacitación se hace extensiva a todos los servidores públicos

Capacitación para habilitar competencias en el puesto de trabajo, y capacitación pensada en transferencia de conocimientos y no solamente de información, para lo que se adoptó el Plan Nacional de Formación y Capacitación para todos los servidores públicos.

La nueva Política de Formación y Capacitación está orientada al desarrollo de competencias y al fortalecimiento de la eficacia grupal y organizacional, respondiendo así a las exigencias propias de nuestro tiempo, según las cuales las personas mismas y los grupos de alto rendimiento, tienen la responsabilidad no sólo de capacitarse y transformarse al ritmo de los cambios del entorno, sino también de aprender a desempeñarse sinérgicamente en proyectos en los que ya no es viable el trabajo solitario.

En esta política se han fijado lineamientos conceptuales y pedagógicos, temáticas, estrategias y mecanismos de implementación, en el marco de la calidad y las competencias laborales. La política:

- Reconoce que el proceso de modernización y mejoramiento de la gestión pública tiene grados diversos de implementación a nivel territorial.
- Busca la profesionalización del empleo público articulando la gestión integral de los recursos humanos a la estrategia institucional.

- Establece que la capacitación debe desarrollar las competencias laborales para la implementación y mejoramiento del Sistema de Gestión de la Calidad.
- Adopta el enfoque de la formación basada en competencias laborales como un esquema de enseñanza y de aprendizaje en y para lograr resultados laborales.

Dentro de los lineamientos pedagógicos, la política contempla la educación basada en problemas, la programación de la capacitación en forma de proyectos de aprendizaje, el establecimiento de estrategias internas y externas para potenciar el aprendizaje de los equipos y las evidencias de desarrollo individual para la evaluación de aprendizajes.

El Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos organiza los temas en ejes de desarrollo, agrupados con base en información diagnóstica sobre las necesidades y problemáticas territoriales y sobre los propósitos de modernización del Estado Nacional. Los temas se clasifican en dos componentes: el Desarrollo Institucional (Planificación, Inversión Pública, Organización Administrativa y Gobernabilidad) y el Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Administración al servicio del ciudadano, Lucha contra la corrupción, Mejoramiento continuo, Gobierno de la información, Innovación institucional y Gestión por resultados).

El señalamiento de la Ley No. 909 del 2004, en relación con la necesidad de desarrollar competencias en los servidores públicos, busca estimular la realización de un trabajo sistemático de construcción de normas de competencia laboral, con el objeto de contar con parámetros orientadores en el diseño de planes y programas ajustados de formación y capacitación por parte de las entidades responsables de los mismos.

Además del ingreso meritocrático, tanto para los funcionarios pertenecientes a la carrera administrativa como para la gerencia pública colombiana, existe toda una reglamentación que orienta el proceso de evaluación del desempeño y de la gestión.

Para los funcionarios pertenecientes a la carrera administrativa, los resultados de la evaluación del desempeño determinan su permanencia o retiro del servicio público, la adquisición de derechos de carrera o el ascenso en la misma, la concesión de becas o comisiones de estudio, el otorgamiento de incentivos no pecuniarios.

El organismo encargado de establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño es la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La gerencia pública también está sujeta a la responsabilidad de la gestión, cuyo ejercicio y resultados son medidos y evaluados de acuerdo con los principios de eficacia y

eficiencia, a través de los denominados Acuerdos de Gestión.

Se entiende por Acuerdo de Gestión el establecimiento de una relación escrita y firmada entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, con el propósito de establecer los compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se pacta por un período determinado, e incluye la definición de indicadores a través de los que se evalúa el mismo, sin que ello cambie la naturaleza del empleo de libre nombramiento y remoción.

Los principales objetivos que se persiguen mediante la aplicación de los Acuerdos de Gestión son:

- Orientar la actuación de las entidades hacia sus prioridades explícitas.
- Incentivar mejoras de eficiencia y eficacia.
- Promover el aprendizaje organizacional.
- Fortalecer y desarrollar la función directiva profesional en la administración pública.

Hasta el momento se cuenta con una metodología para concertar, hacer seguimiento y evaluar los Acuerdos de Gestión, que ha sido objeto de ajustes para incluir el componente de las competencias laborales, y con unas estadísticas concretas de la implementación del tema en las entidades de la Rama

Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial.

En el orden nacional, al 30 de junio del 2008, la administración pública contaba con 1.183 gerentes públicos y 1.003 Acuerdos de Gestión suscritos. En el nivel territorial los datos iniciales de 430 entidades del orden territorial reportan 1.600 gerentes públicos y 1.154 acuerdos suscritos, resultados que están en proceso de depuración.

La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública

- *Planificación del recurso humano.* Con el objeto de que las entidades cuenten con el recurso humano necesario para el cumplimiento de sus funciones, evitando tanto el exceso como el déficit, la Ley No. 909 del 2004 consagra como uno de los principios la planeación del recurso humano, asignándole a las unidades de personal la elaboración de planes estratégicos de recursos humanos, planes anuales de vacantes, y elaboración de los proyectos de plantas de personal.
- *Diseño y gestión de los sistemas de información en materia de empleos públicos.* Como instrumento que permite la formulación de políticas para

garantizar la calidad de planificación, el desarrollo y la gestión de la función pública, la ley crea un Sistema General de Información Administrativa de recursos humanos a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, el que cubrirá todas las entidades del Estado, arrojando información sobre el personal a su servicio y sobre las entidades en particular, su creación, estatutos, estructura, plantas de personal, sistemas de clasificación de empleos, remuneración y regímenes prestacionales. Hoy el Sistema de Información de la Gestión del Empleo Público, SIGEP, está en etapa de construcción y posibilitará todo lo que prevé la Ley No. 909 en materia de sistemas de información de empleo público.

- *Organización del trabajo:* como un instrumento de gestión de recursos humanos la Ley No. 909 del 2004, define el empleo como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo. Es así como los empleos en la administración pública colombiana están organizados por niveles jerárquicos, incluyendo código, grado y la respectiva denominación. Cada empleo se deberá identificar de acuerdo con el perfil de competencias que

se requieren para ocuparlo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia. Antes de la expedición de la Ley No. 909 del 2004 los empleos se identificaban teniendo en cuenta únicamente las funciones y requisitos.

- *Plantas globales.* Para responder a un modelo moderno y eficiente de la administración pública, principal objetivo de la Carta Iberoamericana, se consagra en la Ley No. 909 del 2004 el sistema de planta global y flexible, permitiendo agrupar los empleos de acuerdo con las denominaciones para ser distribuidos en las diferentes dependencias y áreas de trabajo, según las necesidades cambiantes de la administración.
- *Empleos temporales.* Como otro mecanismo para flexibilizar el manejo del recurso humano, la Ley No. 909 del 2004, posibilita la creación de empleos de carácter temporal, con el objeto de que las entidades puedan cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración, desarrollar programas o proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo y desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total no

superior a doce meses, y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. Igualmente, se prevé la opción de organizar jornadas de medio tiempo y de tiempo parcial.

- *Cuadros funcionales.* La ley incorpora elementos de racionalización del sistema a través de la posibilidad de conformar cuadros funcionales de empleo, con los que se busca mejorar la eficiencia del sistema de carrera, ya que permitirán la movilidad horizontal y vertical; podrán establecerse, para cada cuadro, sistemas de selección y capacitación comunes y sistemas de retribución específicos para los diferentes cuadros funcionales.

Es claro entonces que el Estado colombiano mediante regulaciones, políticas y prácticas de gestión, está alineado a las directrices de la Carta Iberoamericana en lo que respecta a los siguientes aspectos:

- La cualificación profesional mediante la inclusión de las competencias laborales como componente principal de todo empleo público.
- La existencia y aplicabilidad de reglas de acceso a los cargos que garantizan la utilización de criterios de transparencia, publicidad, capacidad y mérito.

- Un modelo integral de evaluación a la gestión pública para que los superiores e inferiores jerárquicos se evalúen mutuamente.
 - Las condiciones de permanencia en el empleo a través de la utilización de instrumentos de evaluación gerencial y de evaluación del desempeño, para los funcionarios de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, que vinculan la estabilidad laboral a los resultados de la gestión.
 - Reglas que correlacionan los niveles de excelencia en la gestión con incentivos.
 - Propósitos específicos para cumplir con el objetivo de transparencia e integridad en la gestión a través del manejo gerencial de los recursos humanos: el nombramiento, la selección y la promoción de funcionarios exclusivamente por el mérito, la competencia y la capacitación.
 - La implementación de procesos de inducción y reinducción eficaces que permitan orientar el ejercicio de funciones administrativas a las necesidades y expectativas de los usuarios y ciudadanos.
- Finalmente es importante ligar las leyes de empleo público con los sistemas de gestión de calidad de los países, esto en concordancia con la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública aprobada el 27 de junio del 2008 en el Salvador, en el marco de la Conferencia de Ministros de Función Pública de Iberoamérica.
- No ha sido una tarea fácil ni tampoco ha concluido; pero a pesar de ello, lo fundamental es que vamos por un buen camino y tenemos el compromiso suficiente para continuar mejorando como personas y como Nación ◇