

El problema del ejercicio de la función pública en Colombia

Presentado por:

Saday Giselle Larotta Velandia

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Programa especialización en Gestión Pública

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Noviembre de 2019

El problema del ejercicio de la función pública en Colombia

Trabajo de grado en modalidad monografía

Presentado por:

Saday Giselle Larotta Velandia

Mg. Gloria Patricia Figueroa Ovalle

Directora trabajo de grado

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Programa especialización en Gestión Pública

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Noviembre de 2019

Dedicatoria:

Quiero dedicar este trabajo inicialmente a Dios por inspirarme y bendecirme para poder realizar esta especialización.

A mi esposo e hijo quienes son el motor que mueve mi mundo, por estar presentes con su cariño, amor y apoyo incondicional y que han permitido llegar hasta este momento tan importante de mi formación profesional.

A mis padres y hermanas quienes impulsaron todo mi crecimiento personal y profesional y me acompañan y respaldan en todas las decisiones.

Agradecimientos:

En primer lugar, a Dios por respaldarme y abrir las puertas para este logro académico, es quien guía nuestras vidas y nos llena de salud, fortaleza y sabiduría para continuar en este camino de vida.

A mi familia, mi esposo e hijo por el apoyo incondicional, y el inmenso amor que me demuestran día con día, a mis padres a quienes les debo lo que hoy en día soy como persona, esposa, madre y profesional.

A la directora del trabajo de grado quien me brindo su orientación trasmitiendo su conocimiento, su comprensión y disposición todo el tiempo para realizar un buen trabajo.

Resumen

La presente investigación pretende analizar la problemática pública actual en Colombia en relación con el ejercicio de la función pública, siendo esta vista como el eje central del actuar estatal, mediante la cual a través de su funcionamiento juega un papel garante frente a la solución de problemas de la sociedad. La investigación emplearía un método analítico, e interpretativo fundamentado en una revisión bibliográfica, siendo necesario de esta manera examinar el marco legal y constitucional de la función pública entendiendo esta como la herramienta principal de accionar estatal para lograr sus fines, y así fundamentar la importancia de las relaciones de la sociedad con el Estado y su impacto en la calidad de vida, para finalmente determinar si este ejercicio de la administración pública termina relacionada con la problemática pública colombiana.

Palabras Claves

Estado, Función pública, Servidor Público, Sociedad

Abstract

The present investigation tries to analyze the current public problem in Colombia in relation to the exercise of the public function, being this view as the central axis of the state action, through which through its operation it plays a guarantor role in front of the solution of problems of the society. The research would use an analytical and interpretative method based on a bibliographic review, being necessary in this way to examine the legal and constitutional framework of the public function, understanding this as the main tool of state action to achieve its purposes, and thus substantiate the importance of the relations of the society with the State and its impact on the quality of life, to finally determine if this exercise of the public administration ends up related to the Colombian public problem.

Keywords

State, Public Function, Public Server, Society

Contenido

Introducción.....	7
1. Planteamiento del Problema	9
2. Objetivos General y Específicos.....	13
2.1 Objetivo General.....	13
2.2 Objetivos Específicos	13
3. Justificación	14
4.1 Análisis del marco legal y constitucional de función pública en Colombia	15
4.2 Marco Teórico y contextual de la función pública en Colombia	21
4.2.1 Corrientes teóricas de la función pública desarrolladas en Colombia	21
5. Problemática de la Función Pública actual en Colombia.....	29
5.2 Modelo de gestión pública contemporáneos: sus aportes para Colombia.....	40
6. Conclusiones.....	44

Introducción

El presente trabajo de investigación será bajo la modalidad de monografía y pretende abordar los posibles problemas que rodean la función pública y como a través de la historia ese papel del Estado se ha venido desdibujando por a la actividad de sus representantes; en este orden de ideas esta temática está enmarcada en la línea de escuela de estudios políticos, gobierno y relaciones internacionales en la sub-línea gestión en red para la gobernanza y gobernabilidad territorial.

Para la presente investigación se utilizará un método descriptivo y cualitativo, a raíz que lo que se busca es relacionar la problemática publica actual con el ejercicio de la función pública para así, determinar las características de los fenómenos políticos, que desencadenan en una inseguridad hacia el Estado, como consecuencia del accionar de los servidores públicos.

El concepto de función pública está enmarcado de responsabilidad el artículo 1 de la Ley 909 de 2004 indica “Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.”

De otra parte, El artículo 123 de la Constitución de 1991 expresa que: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (...)”

Por lo expuesto, vemos que la función pública esta estrictamente relacionada con el ejercicio de las actividades propias de los servidores públicos, lo que significa que las capacidades, atributos, y cualidades personales, éticas y morales del funcionario público son realmente especiales, pesa sobre sus hombros una gran responsabilidad social, económica y política. Sin embargo, se evidencia que en Colombia el Estado obedece a prácticas como el clientelismo político, la politiquería, el corporativismo, y la más sonada actualmente la corrupción, prácticas que han generado un ambiente de desconfianza en el aparato estatal.

La investigación en rasgos generales realiza una descripción de marco constitucional y legal de la función pública en Colombia, situación que le da su importancia por ser parte del ejecutar estatal.

1. Planteamiento del Problema

La función pública obedece a esa actividad estructurada encaminada a satisfacer las necesidades de la sociedad, con la prevalencia del interés general, de forma continua, en otras palabras, es aquella actividad del Estado que se manifiesta a través del elemento humano que lo conforma. Desde este escenario, el empleo público se constituye el fundamento de la función pública, al ser esa vinculación temporal o permanente que conlleva a una actividad personal destinada al servicio del Estado.

La función pública conforma el eje principal de todos los procesos que ejecuta el Estado, por tal razón esta explícitamente más expuesto a todos los organismos internos y externos de la sociedad, que ven a esta actividad como una ventaja respecto al poder, en tal sentido haciendo un recorrido respecto de lo que significa la función pública en el mundo, tenemos en primera instancia a Alemania quienes abren esa puerta a modernizar dichos conceptos. Para Martínez (2008) “Alemania es el suelo fértil primigenio donde se realizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servidor público” (p.21). en otras palabras, Alemania sostiene que son funcionarios públicos aquellos individuos que tienen funciones de mando y dominación, y así mismo funciones de protección y garantías sociales y de educación a la ciudadanía.

Por su parte en Francia:

“son agentes públicos todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tales como las de portero de

una oficina pública. Sin embargo, no todos los agentes públicos son funcionarios. El término funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho privado: se trata de los servidores de derecho privado, como desemejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sometidos a un régimen de derecho público y tienen la calidad de funcionarios” (Martínez, 2008, p.21-22).

En tal sentido, se deduce que son funcionarios públicos solo aquellos que son parte de ese régimen particular de la función pública. Es decir, los que cumplen con los elementos que son característicos al cargo a ocupar y que por su titularidad y calidad se integra a la administración pública.

En Gran Bretaña el concepto de función pública cambia, se diferencia en gran manera del concepto manejado en la mayor parte de los países del continente europeo; El servidor civil es básicamente un agente al servicio de la corona, allí se define al servidor público por el salario que viene de los fondos públicos, y de igual manera no existe un régimen legal destinado a los funcionarios.

Por otra parte, en América Latina existe un panorama similar entre los países, todos en general poseen normatividades en relación al empleo público, Oszlak (2001) define:

Un sistema de servicio civil 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. (p.2)

La mayoría de los países latinoamericanos el servicio civil conforma ese sistema central para la intervención del Estado, desde este escenario que acentúa que la función pública tiene una connotación bastante importante por representar el ejecutar de la actividad pública, es relevante el enfatizar que aunque se hace notorio que existe una lucha constante entre los esfuerzos para mejorar y reformar los sistemas del empleo público a través de una amplia vinculación por méritos, se hace presente la influencia política.

En Panamá, dado que únicamente se ha acreditado al 18% de los empleados públicos del gobierno central, el resto de los puestos aún es considerado como de libre designación. El factor político y el conocimiento personal de un funcionario de jerarquía se constituyen en las condiciones más importantes para acceder a un puesto. En Argentina, hay un uso habitual de designaciones transitorias de carácter político para cargos que deben ser cubiertos por concurso y que corresponden a funciones ejecutivas del sistema. En Guatemala, las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas de clientelismo político para el acceso. (Echavarría, 2006, p. 605).

En Colombia, el panorama no es más alentador, puesto que también se enfrenta a una tradición clientelista, corporativista, de politiquería y corrupción hacia la función pública.

Con base en lo expuesto, y enfatizando nuevamente en la idea que la función pública es la actividad estatal ejercida por los representantes del Estado se establece que el recurso humano constituye la principal herramienta de este accionar y que a su vez este ejercicio recae

directamente en la vida en la sociedad. Desde este contexto se destaca que el funcionario público este revestido de ciertas calidades y responsabilidades que lo hacen sujeto de críticas cuando hablamos del ejercicio de sus funciones las cuales deben estar enmarcadas en pro del interés general y el bienestar de la sociedad. El objetivo del servidor público debe estar enmarcado en un trabajo efectivo, y eficiente, con el único propósito del bienestar general de la población.

En tal sentido, los servidores públicos no están ajenos a fenómenos como la corrupción, el clientelismo político, la politiquería entre otros, fenómenos que evidencian la problemática pública colombiana actual y que de cierta manera desdibujan la imagen del Estado frente a la ciudadanía y que conllevan a perder la confianza en el servidor público. Desde este contexto, ¿Cuál es la relación entre el ejercicio de la función pública con los fenómenos socio políticos del corporativismo, politiquería y la corrupción que comprenden la problemática pública actual?

2. Objetivos General y Específicos

2.1 Objetivo General

Analizar de manera general los diferentes aspectos y componentes del ejercicio de la función pública con relación a la problemática pública del clientelismo y la corrupción actual en Colombia.

2.2 Objetivos Específicos

- Realizar un análisis documental del marco legal y constitucional de la función pública en Colombia, examinado desde el ámbito de la relación Estado – sociedad.
- Contextualizar en un marco teórico general la problemática pública actual a partir de diversos autores.
- Analizar las diferentes posturas críticas entorno a la problemática de la función pública que se relacionan con el clientelismo y la corrupción, en Colombia actualmente.

3. Justificación

Como ya se ha mencionado el Estado es una organización estructurada desde el ámbito político, social y económico; que cumple con funciones encaminadas a regular la conducta y vida en sociedad de un determinado territorio, en este orden de ideas, la importancia del Estado radica en garantizar la organización de esa sociedad a través de instituciones que mediante políticas públicas pretenden dar solución a los problemas de la nación, facilitando el desarrollo y bienestar de la comunidad en general, ello significa que el Estado esta revestido de una gran responsabilidad, es por tal razón que el papel que juega la administración pública resalta por ser la parte ejecutora del gobierno. El cual, busca el bienestar integral de la población satisfaciendo sus necesidades de manera eficaz, humana y eficiente.

El accionar de la administración pública que es ejercida por los servidores públicos reincide directamente sobre la vida en sociedad, debido a esta importancia despierta el interés de toda la comunidad, toda vez que el Estado requiere de una administración pública eficiente, preparada y capaz. En tal sentido se hace necesario y crucial comprender la problemática publica actual que gira en torno a la función pública, puesto que de tal forma se determina la responsabilidad en las acciones del profesional, además de la importancia del deber ser del servidor público, partiendo de la idea que las funciones principales del Estado están dirigidas a la solución de problemas sociales, económicos y políticos. Soluciones que están en las manos de los administradores de lo público, por lo tanto, concebimos que estos cuentan con la preparación profesional, la experiencia, calidades y cualidades necesarias para abordar el conocimiento de las necesidades de la ciudadanía y, por ende, quienes en gran medida contribuyen para solucionar y mejorar las condiciones de vida en sociedad.

En resumen, la administración pública resulta ser indispensable para la sociedad, puesto que hace parte del Estado, quien a través del servidor público trabaja para proveer y mejorar la calidad de vida de la población, siendo, así las cosas, es importante determinar los inconvenientes a los que se enfrentan los administradores de lo público para de esta manera determinar acciones a seguir que conlleven a mejorar los controles y seguimiento a la función pública.

4. Marco contextual y Teórico

4.1 Análisis del marco legal y constitucional de función pública en Colombia

A través del siguiente cuadro se resaltan las normas generales respecto de la función pública

Normas Generales de la Función Pública

Norma	Descripción
Constitución de 1991	Arts. 1 al 5 y 121 al 131. Bases constitucionales de la Función Pública
Ley 909 de 2004	“Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones.”
Ley 734 de 2002	Define qué es el Control Disciplinario Interno y establece la titularidad de la acción disciplinaria y su procedimiento. Arts. 2, 3, 67, 76 y 77.

Decreto 1083 de 2015

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Decreto 2489 de 2006

Establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional.

En términos generales la función pública tiene su base constitucional en la Constitución Política de 1991 que desde sus primeros artículos fundamenta el deber ser de los administradores de lo público, el artículo 1° indica que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república, democrática, participativa y pluralista. En virtud de esto, tenemos que serían los principios a los que obedece la función pública, que significa que el pueblo tiene el derecho de elegir democráticamente a sus funcionarios, lo que abre las puertas a un vínculo moral, ético, social jurídico y político del servidor público; significa que representan la voluntad y las expectativas para el progreso y los cambios que todos como ciudadanos esperamos.

De este primer artículo se puede reflejar también que Colombia se fundamenta en el respeto por la dignidad humana, la solidaridad y el trabajo dejando como prevalente el interés general sobre el particular, lo anterior no es otra cosa diferente a que a los servidores públicos se les exige que procedan a proteger y abstenerse de atentar contra la dignidad humana, pues son los depositarios de la voluntad del pueblo.

El artículo 2° de la constitución hace alusión a los fines del Estado los cuales como ya se ha mencionado se logran a través de la actuación de los servidores públicos, en este sentido, se hace muy evidente la importante conexión entre el empleo público y los fines estatales.

El artículo 3° enmarca la soberanía popular, por ende, el servidor público constituye una herramienta para garantizar esa participación ciudadana mediante la cual se ejerce dicha soberanía, por su parte, el artículo 5° consagra al Estado como garante de los derechos y lo consolida al servicio de la comunidad y, el artículo 6° exhorta al Estado a cumplir su papel exigiendo responsabilidad a los servidores por sus actos.

El capítulo 2 de la Constitución en los artículos del 122 al 131 establece todo lo relacionado a la función pública, cimentando al empleo público como elemento central.

Desde este escenario, tenemos una primera aproximación de lo que enmarca la función pública, así, entonces, tenemos a la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones.”

En este aspecto, Hernández (2004) determina:

La Ley 909 de 2004 prescribe que el empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública y señala que por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. Agrega que el diseño de cada empleo debe incluir la descripción del contenido funcional del empleo, el perfil de competencias que se

requieren para ocuparlo y la duración del cargo cuando se trate de empleos de carácter temporal. (p. 11)

Desde este punto de vista, a través de esta Ley se tiene que la función pública, está caracterizada por la idoneidad moral ética y técnica de sus servidores, los cuales son vinculados a través del empleo público, por medio de procedimientos establecidos para seleccionar los mejores miembros, y que deberían y deben ser absolutamente, eficaces y promotores de la igualdad, por aquello de que el Estado es uno solo, y pertenece a todos los colombianos.

En tal sentido, Según el artículo 122 de la Carta Política, no habrá público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Adicionalmente, el artículo 125 ibidem dispone que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El empleo público se dice es el eje central de la función pública como ya se había indicado anteriormente, desde este contexto se habla ciertas características que tienen su base desde la Ley 909 de 2004.

Son once los elementos y características que conforman un empleo público. Ellos son, 1. Las clasificaciones del empleo, dispuestas por la Constitución y por la ley; 2. La nomenclatura del empleo, como condición para su identificación e individualización; 3. Las funciones detalladas en la Constitución, la ley o el reglamento; 4. El perfil de competencias, el cual incluye los requisitos que debe cumplir quien vaya a desempeñarlo; 5. La remuneración que percibirá su titular; 6. La pertenencia a una planta de personal; 7. La finalidad que con ellos se

persigue; 8. Que sea diseñado para ser desempeñado por una persona natural; 9. La autoridad o competencias requeridas para llevar a cabo las funciones y tareas; 10. La duración cuando se trate de empleos de carácter temporal, y 11. Que se reconozca como el núcleo básico de la estructura de la función pública. (Hernández, 2004, p.11-12)

Esa relación estrecha que se origina entre las personas y el Estado a través del empleo público hacen que se haga posible el cumplimiento de los fines del Estado, esta relación se encuentra sujeta a los diversos regímenes que determinan su carácter vinculante, permanente, derechos y deberes y de retiro, todo en si se instituye como un complejo mecanismo, en cual el servidor público es aquel individuo al servicio del Estado que ejerce función pública en sus diversas modalidades.

De todo lo expuesto, se deduce que todo el sistema de la administración pública se encuentra enmarcado en dos instancias, una constitucional, en donde mediante la Constitución se establecen esos parámetros básicos, y otra legislativa en donde se establece una regulación más detallada de lo que es la función pública.

Por su parte en la actualidad, existe una clasificación de los empleos públicos con base en unos criterios, que son según el nivel jerárquico y que están previstas para los empleos que se rigen por las normas la Ley 443 de 1998 y los Decretos-ley 1569 y 2503 de 1998. El primer Decreto alude a cargos de las entidades territoriales y de las entidades públicas del orden territorial que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud, y el segundo a empleos del nivel nacional. Con la entrada en vigor de la Ley 909 de 2004 los niveles del empleo se ajustaron a 5 que son Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Administrativo. (Hernández, 2004). De otra parte, otro criterio de clasificación es por la jornada laboral que tienen que ver con tiempo

completo, medio tiempo o tiempo parcial, y por último el criterio que se define por la permanencia que puede ser indefinida o temporal.

Otro aspecto importante que rodea a la función pública tiene que ver con el régimen disciplinario, el cual se fundamenta en ejercer control sobre los servidores públicos, dada por el vínculo especial que tienen estos con el Estado y que debe responder al cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, aplicando los principios de eficiencia, eficacia, moralidad y ética que caracterizan la actuación administrativa. El régimen normativo se fundamenta en el denominado Código Único Disciplinario adoptado por la Ley 734 de 2002 y que establece que el Estado tiene la titularidad de la potestad disciplinaria para los servidores públicos y que está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Ahora bien, está creado de igual manera el régimen de control interno en todas las entidades y organismos del Estado que igualmente busca ese equilibrio funcional y operacional de las instituciones públicas y de la gestión pública, régimen regulado por la Ley 87 de 1993.

Lo anterior mencionado vislumbra un componente importante de la función pública que como ya se ha dejado claro es la persona, ello simplemente ayuda a comprender lo prevalente e importante de esta figura, pues la conducta representa un todo, por tal razón aparecen lineamientos que buscan prevenir situaciones que configuren fenómenos como la corrupción, así mismo la configuración de los llamados delitos contra la administración pública, entre otros, que traen consigo efectos negativos en las instituciones públicas.

4.2 Marco Teórico y contextual de la función pública en Colombia

4.2.1 Corrientes teóricas de la función pública desarrolladas en Colombia

Colombia se ha preocupado por actualizar su modelo de administración pública desde finales del siglo pasado. Los primeros esfuerzos se constatan en la promulgación de la Constitución Política de 1991, que pretendió, entre otras, adecuar la administración pública en el marco de un Estado social de derecho y de las exigencias internacionales sobre la materia, hecho que conllevó a este país a ser partícipe de las directrices emitidas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo es el organismo que por medio de sus diferentes documentos se ha encargado de promover un modelo de administración que ha sido denominado la reforma gerencial de la administración. Desde sus inicios buscó reformar los modelos fundamentados en el modelo burocrático, con el objeto de implementar garantías respecto de la calidad en la gestión pública, la profesionalización de la función pública, y la implementación de mecanismos para flexibilizar la administración y la gestión pública. Estas directrices se han desarrollado a partir de los documentos Una nueva gestión pública para América Latina (1998), Carta iberoamericana de la función pública, (2003), Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública (2008), entre otros que han desarrollado la Nueva Gestión Pública indirectamente. (Sánchez, 2019, p.25-32).

Estas directrices van encaminadas a reformar los modelos del servicio civil, fundados en la búsqueda de la profesionalización de la función pública, y a su vez busca una flexibilización de la administración de lo público. En este contexto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha realizado un trabajo que ha buscado en principio modernizar el

sistema de la función pública, en aras de restaurar la legitimación de los Estados, toda vez que ha sido de fenómeno mundial el panorama de la corrupción, el clientelismo, la politiquería alrededor de las entidades estatales. Este ejercicio entrevé la recuperación de la confianza de los ciudadanos frente a la administración pública.

Desde este punto de vista, se puede resumir, que la Nueva Gestión Pública busca satisfacer las necesidades de la ciudadanía a través de servicios de calidad, con mayor transparencia en los procesos y a través de la participación ciudadana.

En síntesis, la Nueva Gestión Pública se caracteriza por lo siguiente:

- a) La formulación de políticas de desarrollo y gestión.
- b) La gestión por resultados.
- c) La eficacia y la eficiencia asegurando un mejor desempeño, control y responsabilidad.
- d) El desarrollo de las instituciones del Estado.
- e) La gestión de los recursos humanos bajo criterios de merito
- f) Explotar la tecnología y proveer servicios adecuado a los ciudadanos

Siendo, así las cosas, el nuevo modelo de gestión abre la puerta a la flexibilización de la administración, la prestación de servicios orientada a los ciudadanos, mecanismos alternos para contratar, una reorganización de la capacidad del Estado en cuanto al recuso humano con profesionales mejor preparados, que les permitan un mejor desempeño.

El Estado se ha visto expuesto en los últimos tiempos a los cambios del entorno alrededor de la sociedad, lo que genera variaciones respecto a la importancia de su función y razón de ser. La gestión pública, entendida como la manera en que el Estado obtiene, organiza, maneja y moviliza

recursos escasos con la finalidad de cumplir ciertos objetivos, también ha cambiado. En las últimas décadas la gestión ha variado desde una orientación burocrática enfocada en procesos, normas y procedimientos, hacia una gestión enfocada en los resultados. (Waissbluth 2018).

Estos cambios han impactado, por ejemplo, la eficiencia respecto del uso de los recursos, la transparencia, la responsabilidad, la participación de la ciudadanía en aras de ser evaluador activo del desempeño del Estado; y a su vez la visión que el Estado tiene ahora de los ciudadanos que los ve como contribuyentes y como clientes.

Estas características han provocado que los gobiernos enfoquen sus esfuerzos en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. El servicio al cliente — actividad que estaba asociada solo al sector privado— ha cobrado relevancia desde la perspectiva de la gerencia pública. Un ejemplo de lo anterior son las diversas encuestas de opinión, existentes en la mayoría de los países, que tienen como objetivo evaluar el desempeño de ciertas funciones públicas por parte de los ciudadanos. (Waissbluth 2018. p. 551)

En este orden de ideas, un ejemplo claro de un modelo de la Nueva Gestión Pública son las gestiones respecto del recurso humano. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014), la gestión del personal es uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado, la cual es contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos. Los funcionarios de carrera del sector público cumplen un rol protagónico en la mayor parte del diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios.

Otro modelo que sale el tintero y que guarda similitud con la Nueva Gestión Pública es el llamado Gobierno Abierto significa el conjunto de iniciativas encaminadas por los gobiernos, hacia la promoción de la transparencia, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el aprovechamiento de las tecnologías para una buena gobernanza.

Las demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales. Esa brecha está alentada, a veces, por gobiernos genuinamente interesados en legitimar, por esta vía, una gestión más participativa y colaborativa de la ciudadanía. También, en parte, esta corriente es promovida por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, que luchan por incrementar los componentes participativos y deliberativos de la democracia. De este modo, se ha venido abriendo paso una concepción que, bajo la denominación genérica de “gobierno abierto”, vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil. (Oszlak, 2013, p. 4)

De acuerdo con el CLAD, un gobierno abierto debe estar establecido alrededor de 4 principios fundamentales:

- a) Transparencia y acceso a la información pública: los gobiernos deben trabajar en función de los ciudadanos, teniendo como misión que las personas tengan conocimiento y comprendan a fondo el trabajo que realizan las instituciones que lo conforman. A su vez implica una obligación gubernamental de máxima divulgación de información concerniente al uso de los recursos públicos y sus resultados.

- b) Participación ciudadana: debe existir un contexto que permita a los ciudadanos ejercer una influencia sobre las gestiones gubernamentales, facilitando la participación en los procesos conducentes a la definición de políticas gubernamentales y servicios públicos.
- c) Rendición de cuentas: en un gobierno abierto, las personas deben tener la potestad de exigir al gobierno que se haga responsable de las políticas y servicios públicos ofrecidos.
- d) Colaboración e innovación pública y ciudadana: deben existir espacios de diálogo y trabajo que permitan una co-creación de iniciativas y propuestas en relación con políticas y servicios públicos donde participen todos los actores de la sociedad: ciudadanos, organizaciones, academia y sector privado.

Además de estos pilares, el gobierno abierto debe asumir una serie de cambios inherentes a su implementación. Debe generarse un cambio cultural en la gestión pública que permita una transformación fundamental en los objetivos gubernamentales, que deben estar orientados a servir a los ciudadanos. Esto implica a su vez cambios en los procedimientos y tareas institucionales que incluyan la participación ciudadana, así como procesos más eficientes y transparentes orientados a resultados tangibles para la sociedad. Finalmente, se deben generar transformaciones en las vías de comunicación existentes a fin de generar canales online, mediados por la adecuada implementación de las TIC, que faciliten las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos.

El gobierno abierto ha sido un concepto ampliamente discutido en los últimos años, gracias a estos debates existe un reconocimiento de los beneficios que su implementación genera no solo en los ciudadanos sino en los gobiernos. El gobierno abierto para la CLAD es el camino que impulsará una transformación valiosa en las instituciones públicas de la región, que les permitirá

repensar procesos, políticas y servicios a fin de propiciar gobiernos más democráticos y transparentes.

En tal sentido, se trata de instaurar diversas políticas de gobierno, mediante las cuales se mejore el acceso al Estado y la relación entre los gobernantes y la ciudadanía. Es un nuevo modelo que de cierta manera modifica la manera de gobernar a partir de los principios de transparencia, participación y comunicación que resultan ser la bandera de un gobierno abierto, a través de los diversos avances tecnológicos.

Desde este escenario, todos los gobiernos están expuestos a la creciente de las tecnologías y la comunicación y que se ha visto y corroborado se relaciona a una buena gestión pública.

Administración electrónica, gobierno digital o gobierno abierto son simplemente neologismos que describen el uso de las tecnologías digitales para mejorar el acceso y la divulgación de la información y los servicios públicos, así como la relación ciudadanos-gobiernos. En este marco, debemos considerar el modelo de gobierno abierto como una evolución natural de la administración electrónica hacia patrones de gobierno que enfatizan la rendición de cuentas a la ciudadanía con el objeto de promover la transparencia, y como consecuencia, la colaboración y participación de ciudadanos y administraciones públicas de una manera más justa en la sociedad. El modelo de gobierno abierto sería un claro ejemplo de lo afirmado por Carr (2003) acerca de que las TIC habían dejado de constituir una ventaja competitiva en sí mismas, convirtiéndose en parte de la infraestructura de cualquier organización; la ventaja competitiva asociada a su existencia dependería de la capacidad de la

organización para generar valor mediante su uso, y no únicamente de su uso en sí mismo.

(García, 2014)

Desde el anterior escenario, los cambios sociales han generado que se estudien y se implementen estrategias y modelos que mejoren la posición del Estado frente a la sociedad, y que por ende uno que resulta después de todo ser el más importante es el recurso humano, toda vez que como ya se ha dicho y dejado claro son la herramienta principal y la mente maestra del accionar estatal.

En este contexto, Salvador Serna (2008) señala, en que una administración sin política de personal y, por consiguiente, sin gestión de personal, sino solo con administración de personal, no puede sino reproducir su modelo organizativo, y así se vuelve incapaz de adaptarse a las exigencias que le plantea el entorno y queda condenada a alejarse cada vez más de la sociedad a la que está obligada a servir.

En este orden de ideas, en Colombia desde la Constitución de 1991, se establecieron las pautas para redireccionar la función pública y el empleo público Ley 909 de 2004, seguido del Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993) normatividad que sin duda vislumbran la importancia para Colombia de la Nueva Gestión Pública.

Como se ha visto después de lo planteado la gestión de recursos humanos se conceptúa como el conjunto de políticas y prácticas necesarias para dirigir los aspectos de los cargos gerenciales relacionados con las personas o recursos humanos, y que incluyen el reclutamiento, selección, capacitación, recompensas y evaluación de desempeño. (Ocampo, 2018)

Es importante observar también la finalidad que el constituyente de 1991 le asignó al empleo público, al establecer que tiene como propósito satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. El propósito ya no consiste en satisfacer las necesidades permanentes de la administración tal y como se disponía en normas anteriores, sino que ahora los empleados oficiales deben asumir el compromiso de ser servidores públicos encargados de cumplir con los fines esenciales del Estado, este hecho desarrollo también el mandato constitucional de lo primacía de lo sustancial sobre lo procesal. (Martínez, Ramírez, 2006, p.61)

Lo anterior de afianza con que uno de los grandes objetivos en este proceso de reforma tiene que ver con la profesionalización de la función pública (servicio civil), pues se exige la existencia de funcionarios públicos calificados, permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados, como condición sine qua non para la implementación del modelo gerencial. (Sánchez, 2019, p.27)

Este contexto antepone que la función pública está condicionada por los criterios del mérito y de la capacidad como presupuestos esenciales de la función pública, y por el criterio de flexibilidad, los cuales permiten a los gobiernos y las administraciones dar mayor respuesta frente a las necesidades económicas y sociales que se lleguen a presentar. Sin embargo, su aplicación no ha sido del todo efectiva en la región, pues partiendo del estudio de Longo (2008) en América Latina, la implementación de los mencionados criterios ha sido variable, y se ha logrado clasificar la instauración del mérito y la flexibilización de la función pública en grupos de la siguiente manera: el primer grupo de países lo conforman Chile y Brasil, al ser estos los países que han tenido mayor éxito al instaurar servicios civiles fundados en el mérito y la flexibilidad; el segundo grupo de países está conformado por Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, los cuales se caracterizan

por implementar servicios civiles de desarrollo intermedio con elementos de mérito no generalizados y grados perceptibles de politización; el último grupo lo conforman los países del Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia, en los cuales se evidencian servicios civiles de baja presencia del mérito y de la flexibilización.(Sánchez, 2019, p.31)

En vista de lo planteado se hace evidente que uno de los retos más relevantes en Colombia ha sido buscar e implementar mecanismos que conlleven a contrarrestar los niveles de inconformidad y desconfianza de los ciudadanos frente a la gestión ejercida por la administración pública. Situación que, desde la Constitución de 1991, a tratado de reglar y mejorar, con la creación del actual régimen de empleo público, la Ley 909 de 2004, como uno de los mecanismos que dan cuenta de la puesta en marcha de la Nueva Gestión Pública.

5. Problemática de la Función Pública actual en Colombia

Para entender un poco el tema en rangos generales, se tiene el ideal en donde el aparato estatal establece como finalidad la prevalencia del interés general sobre el particular, lejos de la influencia de intereses particulares de cualquier índole, no obstante, la realidad es otra, esta evidenciado que sectores políticos y sectores privados buscan la prevalencia de sus propios intereses, aun cuando estos perjudiquen los intereses de la sociedad, las decisiones terminan beneficiando a grupos específicos. En este orden de ideas, aparecen figuras como la corrupción, el clientelismo, el corporativismo, la criminalidad, la politiquería entre otros. Se analizará a continuación cada uno de ellos.

5.1.1.1 La corrupción y la función pública en Colombia

La corrupción es hoy en día objeto de reproches en todo sentido, tanto así que se puede afirmar como fenómeno mundial, con ocasión a que está presente en todas las esferas estatales de todos los gobiernos del mundo, siendo así las cosas para Bautista (2005) “El acto de la corrupción se da cuando alguien encargado de realizar ciertas funciones en un institución es inducido o solicita una recompensa monetaria o de otro tipo para realizar acciones que favorezcan a quien lo necesita. (p.47). en este orden de ideas, se puede deducir que la corrupción tiene una connotación generalmente como el uso de la calidad pública para obtener o conceder beneficios a terceros, violando las disposiciones legales.

En Colombia, la corrupción se ha reflejado desde el ámbito político, en donde los actores participan de actos como financiación ilegal de las campañas políticas, el fraude electoral, la compra de votos, los comportamientos irregulares de los partidos, y uno de los más álgidos la contratación pública. Es realmente preocupante y alarmante el hecho que para la mayoría de los servidores públicos prime el interés particular sobre el interés general, prácticas como las mencionadas son las que propician que no exista ese equilibrio entre el Estado y la sociedad, puesto que el bienestar de la ciudadanía estaría en manos de personas que no tienen esa conciencia de lo que significa su trabajo al servicio del Estado.

Desde este contexto, estas prácticas que obedecen a intercambio de favores entre servidores públicos y sectores privados, aterrizadas en Colombia en cuanto a la manera de vinculación de las

autoridades, estas responden más a criterios políticos que a criterios de mérito, lo que sería un ejemplo claro de clientelismo y corrupción.

De los 817.000 empleados públicos que tiene el Estado a nivel nacional solamente 92.000 están en carrera administrativa, lo cual indica que las buenas intenciones no han tenido éxito. Las normas de la meritocracia siempre han chocado con los intereses de sectores políticos acostumbrados al clientelismo y al pago de favores con cargos públicos. (Molina, 2008, p.19)

Lo anterior, es un ejemplo que son más las vinculaciones, por mecanismos diferentes a los de meritocracia, a pesar de la evidente necesidad que se tiene de contar con el personal idóneo, tienen más fuerza los intereses de los actores políticos. Este fenómeno al igual que los demás propicia desconfianza de la ciudadanía hacia la administración pública, toda vez que influye en el comportamiento y actitud de esta frente a las instituciones lo que genera efectos negativos, es realmente preocupante la alta proporción de contratistas en relación a los empleos de carrera y permanentes, lo que genera gran inestabilidad del recurso humano y retroceso a grandes rasgos respecto de las estrategias que buscan mejorar esta situación.

Otro ejemplo de corrupción sería:

“la desviación de los recursos o los cargos públicos con el claro objetivo de obtener beneficios de carácter exclusivamente privado. Así mismo, la corrupción implica, además de ir en contra de la legalidad el mayor número de veces, atentan contra los principios y valores públicos que el mismo sistema político ha instaurado como legítimos para el conjunto de la sociedad y que han sido aceptados como válidos y deseables.” (Molina, 2008, p. 21)

El problema de la corrupción se ha vuelto el pan de cada día, y una práctica mundial, tanto así que la sociedad está tendiendo a acostumbrarse, este se considera un fenómeno que suele orientarse hacia la desconfianza, y se da fácilmente por falta control, al igual que por la ineficiencia que hace que se esté dispuesto a pagar y a recibir por un favor.

En Colombia la costumbre respecto a la ocupación de un cargo público obedece a motivos políticos en su gran mayoría, situación que deja cierto ambiente de inseguridad respecto de la calidad de gestión en el cargo ocupado.

Desde este contexto tenemos, según González D. (2017) quien cita a Robert Klitgaard, quien ha investigado los factores que originan la corrupción, planteó una fórmula para comprenderla (La Nación, 29 de julio de 2002): $C = M + D - A$ Corrupción, es igual a Monopolio más discrecionalidad menos control/rendición de cuentas. Por ende, un gobierno que quiere atacar este flagelo debe asegurarse de reducir monopolios, de clarificar las funciones y límites de sus funcionarios y a desarrollar una política definida de control y rendición de cuentas de las gestiones. (p. 57)

Para Francisco Laporta (1927, 28) “la causa inevitable y, en último término, irreductible, de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público. En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y esa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o antídoto tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores) que si es externa (códigos, leyes)”.

El ser humano es una unidad que responde al entorno, y que se ve reflejado en la conducta, el punto de equilibrio está en la capacidad de actuar de la manera correcta, en este orden de ideas el elemento esencial para llegar a ese fin viene del interior fundado en principios y valores.

La ética pública es un instrumento poderoso para frenar la corrupción al presentar principios y valores que frenan las conductas delictivas por lo que es necesario incorporarla a la caja de herramientas existente para combatirla. Utilizando la herramienta ética se logra despertar en todo servidor público la supraconciencia, entendida como una conciencia profunda que permite a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realiza, sino de actuar acertadamente. Es decir, no basta con que el servidor público posea conciencia respecto de lo que está bien o no si finalmente actúa de manera indebida. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no, está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido. (Bautista, 2005, p.149-150).

Es precisamente esa formación integral en principios y valores lo que en esencia lleva a los gobernantes y servidores públicos a actuar de manera solidaria, flexible, positiva para introducir modelos que mejoren eficientemente la vida en sociedad.

Como se mencionó en el acápite anterior un modelo que Colombia ha plasmado ha sido desde la perspectiva de la nueva gestión pública, la cual ha puesto en marcha el Estado colombiano en las últimas décadas, y que busca como objetivo principal es que los gobernantes y los servidores de las diferentes entidades del Estado, gobiernen con responsabilidad y ética, garantizando los mejores resultados desde el actuar de la función pública, para que con ello se genere confianza en las entidades del Estado, para exista una mayor información y transparencia en el manejo eficiente de los recursos, para que se disminuyan los índices de corrupción.

El trabajo realizado por el CLAD ha buscado, en principio, restaurar la legitimidad de los estados de la región que durante años ha sido lesionada como consecuencia de la corrupción, el clientelismo y la politización de las entidades y órganos estatales. Como se ha expuesto a lo largo del presente documento, la aplicación del principio del mérito ha sido uno de los mecanismos, del que se han valido las sociedades modernas, como forma de contrarrestar acciones que afectan la moralidad administrativa en lo público, que se clasifican como no buenas prácticas administrativas, dentro de las cuales se encuentra la denominada corrupción. La corrupción es uno de los grandes obstáculos a los que se enfrenta la administración pública y por tanto el principio del mérito se ve amenazado ante la concurrencia de prácticas corruptivas. (Sánchez, 2019, p. 72-74).

Desde este punto de vista es largo el camino que falta por recorrer, se debe seguir fortaleciendo ese criterio de mérito que debe ser el principio del ejercicio de la función pública.

5.1.1.2 La Función Pública colombiana y la politiquería

De otra parte, tenemos la politiquería que, según Gonzalo Portocarrero, profesor de la Universidad Católica “lo que puede llamarse politiquería corresponde al dominio de los intereses particulares no inscritos en una estrategia que los trascienda, el poder y la figuración son anhelos demasiado evidentes y humanos como para pretender ignorarlos, No obstante, estos deseos pueden encontrar amplio campo de realización en el terreno de la política, en el servicio de la ciudadanía. Pero cuando estos deseos se desbocan surge la politiquería. La ambición personal y la de grupo se convierten en las causas efectivas del quehacer políticos. Entonces la politiquería puede destruir la política.”

Tenemos de igual manera el fenómeno de la criminalidad, dichos grupos delincuenciales a través de prácticas, como el narcotráfico, trata de personas, lavado de activos, tráfico de armas entre otros, también sacude la política del país. Son diversas las vinculaciones de las autoridades con estas organizaciones criminales. Lo cual no puede ser ignorado.

Desde el escenario anterior, se puede evidenciar que estos fenómenos tienen un común denominador y es el beneficio propio, a costa del bienestar de la sociedad. Cada vez resulta más evidente el número de casos en donde se investiga a los funcionarios por diversos delitos en contra de la administración, situaciones que no pueden ser ignoradas, por lo que resulta grandemente notorio que no existe conciencia y pertenencia respecto del autocontrol, la moral y la ética lo que conlleva a que se desvíen del ideal del deber ser de la administración pública.

Una persona con principios y valores bien cimentados no roba, no miente, no es egoísta, no mata, no es irresponsable, no es desleal, si no por el contrario es humilde, dispuesta a colaborar, es correcta, honesta, con conciencia de sus actos, lo que nos conduce a pensar que el Estado se enfrenta a una crisis de valores y principios de los administradores de lo público.

Por lo expuesto,

Si en la administración pública hay personas con vicios arraigados desde antaño seguramente será porque en su mente hay pensamientos que le impulsan obrar así, por lo que es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud. Así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debiera hacerse por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de preocupación también lo debiera ser la ausencia de virtudes en las personas, en particular de aquellos que ocupan cargos públicos.

¿Cómo se podrá resolver la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal. De esta manera, los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público y cultivados de manera adecuada coadyuvarán a hacer más eficiente la operación de la función pública. De igual manera colaborarán a reivindicar la imagen del funcionario, del gobernante, del político y en general de aquellos que se encuentran en el ámbito de acción del servicio público”. (Bautista, 2005p.26)

De otra parte “La excelencia en la gestión de los intereses colectivos no se podrá alcanzar sin formar a los servidores públicos en sólidos criterios de conducta ética, por lo tanto, el comportamiento correcto de éstos es una condición sine qua non para lograr un buen gobierno. La Ética aplicada a la función pública implica servicio a la ciudadanía, es un elemento clave para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones al elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos. (Bautista, 2005, p.148).

El contar con funcionarios, políticos, gobernantes responsables, preparados, con conciencia de sus funciones, con buen manejo de autocontrol puede resultar una manera para recuperar la confianza en el Estado.

En Colombia se hace visible que ha habido un gran esfuerzo para mejorar el servicio público, desde los principios constitucionales y el fortalecimiento e implementación de nueva normatividad, para exista la posibilidad e igualdad de oportunidad para que los ciudadanos puedan acceder a un cargo público en razón al mérito, haciendo un organización institucional del Estado con un mayor rendimiento y que de verdad cumpla con los objetivos y fines Estatales con énfasis en eficiencia y efectividad que son tan necesarios día con día.

Sin embargo, el gran dilema es como llegar a ese objetivo de un cargo público en Colombia, pese a que existen las herramientas está visto que el funcionamiento y esa organización del Estado depende del mayor elemento el recurso humano y su desempeño.

5.1.1.3 El corporativismo-Clientelismo y la función pública en Colombia

Desde otro punto de vista, vemos el corporativismo que “significa que unos grupos o sectores específicos de la sociedad, con una gran cantidad de recursos, intervienen en las instancias políticas de toma de decisión de forma tal que sus demandas son tramitadas fácilmente hacia la esfera de lo estatal, llevando a hacer prevalecer sus intereses sobre los del conjunto de la sociedad.” (Molina 2008, p. 20-21)

En otras palabras, se entiende como aquella apropiación del aparato estatal por entes particulares para buscar privilegios, respecto de sistemas económicos, decisiones políticas, a través de su influencia.

Este corporativismo, hace alusión a la injerencia de organizaciones privadas con intereses particulares, en el direccionamiento del Estado, como así mismo, en muchos casos, en crear correas por parte del Estado para fortalecer su control sobre la sociedad. Aludir al corporativismo, no hace referencia a aquel practicado por Franco o Mussolini, donde se crearon pactos con cuerpos de empresarios y trabajadores para el control de la población y el fortalecimiento del Estado (Rodríguez, Arango, 2016, p. 80)

En el terreno de la política y el manejo del Estado, generalmente los “gremios” empresariales pasan a controlar altos cargos, a través de sus “técnicos”, personas muy calificadas, con una larga

carrera en sus entrañas. El punto clave aquí es entender que el Estado es un ente complejo que debe responder no solo a los intereses de los empresarios sino más bien a los intereses generales de la sociedad. Se necesita tener una visión de país y para ello no basta lo gremial. Si el gobierno solo busca “mejorar” un poco el statu quo, muy pronto se desgastará. Si cree en las teorías del “goteo”, donde basta fomentar la confianza inversionista para que ocurra el crecimiento de la inversión privada, me temo que el camino estará lleno de buenas intenciones, pero nos llevará al estancamiento. (Parada, 2018)

Según Molina (2009) en el caso colombiano: Un ejemplo de lo anterior, sin ser privativo de él, está dado por la campaña del presidente actual, Álvaro Uribe Vélez, en su primer mandato. Esta fue dirigida por reconocidos empresarios, luego recompensados, al ser nombrados varios de ellos en cargos públicos. Un exdirectivo de FENALCO en el Ministerio del Interior, otro de la SAC en el Ministerio de Agricultura, uno más de la ANIF en el Ministerio de Desarrollo y de Comercio Exterior y otro empresario destacado en el Ministerio de Defensa. Y, aunque esto parezca una suspicacia, no deja de llamar la atención, que, en reformas tributarias, los mismos sectores hayan encontrado gabelas y se les haya permitido por ejemplo en el 2002 y 2003, que las tasas impositivas hacia el sector comercial se redujeran, en el agrícola se dejara de lado el tema tributario y el financiero se beneficiara. Tampoco que varios de ellos, aportantes a su campaña en el 2002, se hayan visto beneficiados con el otorgamiento de concesiones o jugosos contratos. (p.45)

De otra parte, el clientelismo se relaciona de cierta manera con el corporativismo. Para Mario Caciagli (1996), el clientelismo es una relación diádica en la cual un agente, en posición de superioridad, utiliza su influencia y sus recursos para dar protección y seguridad a otro agente que está en posición de inferioridad, a cambio de servicios, lealtades y apoyos. Esta diada puede

ser extendida a una *tríada clientelar* con una persona adicional o *broker*, quien actúa como intermediario.

Así mismo, en otras palabras, Barón (2015) el clientelismo en el contexto político se desarrolla con más fuerza desde lo estatal, apoyándose en la utilización de recursos públicos, puestos de trabajo, entre otros. En este sentido, entendemos el clientelismo como una práctica que se sustenta en utilizar los recursos públicos “para implementar las relaciones políticas de clientela, que constituyen el aspecto central de la mediación estatal y, por tanto, del carácter moderno –nuevo– del fenómeno” (p. 257).

Lo anterior vislumbra que las demandas sociales de la ciudadanía no se vean satisfechas por el Estado representando por sus servidores, en consecuencia, la ciudadanía visualiza una Administración Pública al servicio de intereses distintos y lejanos al interés general y el bien común de la sociedad; por lo tanto, genera menos participación o peor aún valen de esta para satisfacer sus intereses particulares y personales siguiendo el círculo vicioso de la lógica de clientelista y corporativista.

Bajo esta lógica, existen estrategias implementadas por el Estado bajo los modelos ya mencionados, el Estatuto Anticorrupción implementado bajo la Ley 1474 de 2011, la Ley de transparencia y buen gobierno implementada por la Ley 1712 de 2014, las políticas y mecanismos de participación ciudadana para que la ciudadanía tenga injerencia respecto de las decisiones del Estado, estrategias de gobierno electrónico, que han sido mecanismos y herramientas mediante los cuales se buscan iniciativas dirigidas a combatir el flagelo de los fenómenos sociales por medio de herramientas que faciliten su prevención, control y seguimiento. Sin embargo, la realidad muestra que aún se está crudo y lejos de lograr un país bajo la primacía del deber ser.

En este orden de ideas, se evidencia que Colombia atraviesa grandes problemas de gobernabilidad, inseguridad y sobre todo desconfianza hacia los organismos públicos, se enaltece el poder en cabeza del gobierno y se constituye esa realidad política, en donde todo el tiempo los servidores públicos no representan los intereses de la ciudadanía.

5.2 Modelo de gestión pública contemporáneos: sus aportes para Colombia

La administración pública en las sociedades contemporáneas se ha visto influenciada y transformada por los novedosos modelos que resultan ser la bandera para transformar el entorno de la función pública en el mundo, con el fin de lograr recuperar la confianza de la ciudadanía en el Estado, como se ha venido exponiendo a lo largo de este trabajo.

En este orden de ideas, Colombia ha venido trabajando desde estos enfoques, tanto así que en el año 2018 presento el Modelo Integrado de Planeación y Gestión del Estado colombiano (MIPG) que está compuesto de las estrategias para mejorar la gestión de las instituciones públicas y obtener resultados con valores, un reto en el que el Gobierno colombiano ha trabajado y del que salió MIPG como una política integral e innovadora.

La directora de la Función Pública en Colombia ha manifiesta “MIPG es un sistema pensado y diseñado por el Gobierno Nacional que mejora notablemente la manera para hacer las cosas. Desde la firma del decreto presidencial en 2017 y luego de muchos años de estudio sobre cómo lograr integrar un sistema de gestión pública con uno de control interno, Colombia ha conseguido

crear un modelo sencillo, ajustable a cualquier institución del Estado, y que ayuda a orientar en la toma de decisiones políticas”,

La servidora colombiana y actual segunda vicepresidenta del Consejo Directivo del CLAD explicó las 16 políticas que integran MIPG, así como cada una de las siete dimensiones que lo convierten en un sistema de gestión pública exitoso. “Se trata de una especie de manual orientador que busca mejorar la efectividad del servicio y crear valor público en los ciudadanos. De igual forma, crea muchos beneficios a los servidores y los ciudadanos, pues genera una mejor veeduría”.

De otra parte, según la Asociación Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – Red Rinde

Así mismo, pero con menor desarrollo y apropiación por parte de la sociedad civil, también se han habilitado en Colombia algunas condiciones institucionales para identificar, prevenir y castigar la corrupción como fenómeno social, político y económico que afecta, no solo la legitimidad y la confianza en la institucionalidad y el pacto político que la sustenta, sino que lesiona la garantía de los derechos de la gente. En términos generales la apuesta se ha concentrado en la promoción de la integridad y la probidad, tanto en el Estado como en el sector privado. Se puede afirmar que este proceso inició en 1995 con la adopción del primer “estatuto anticorrupción”, luego vino la adhesión a las convenciones anticorrupción, en 1997 a la de la Organización de Estados Americanos (Ley 412 de 1997) y en el 2005 a la de las Naciones Unidas (Ley 970).

Lo anterior significa, que Colombia que se ha esforzado por implementar modelos, políticas y herramientas que a través de normas buscan mejorar la imagen institucional, y que a raíz de los diversos casos que se han presentado en el país se ha seguido revisando y reorganizando para reforzar las sanciones a la corrupción y demás fenómenos sociales que como ya se expuso evidencian la problemática pública colombiana.

Lo enunciado se soporta lo siguiente:

Un hecho más reciente es la consideración del problema de la corrupción en el Plan de Desarrollo 2010 – 2014, primer mandato de Juan Manuel Santos. Este hito de la reciente historia les dio un impulso especial a los diseños institucionales de lucha contra la corrupción. Quizás uno de los más sonados fue la promulgación, en el 2011, del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474) y sus decretos reglamentarios. En medio de este proceso se han revisado los diseños institucionales para las sanciones disciplinarias, fiscales y penales a la corrupción. La más reciente es la Ley 1864 de 2017 la cual determinó que es delito penal, prácticas ilegales en el plano electoral como la violación del tope de financiamiento de campañas políticas. Es por esta razón que en el país se han adoptado con cierta facilidad la normativa que hace referencia al gobierno abierto, tales como: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e integridad. Ahora bien, es necesario reconocer que la implantación de estos enfoques ha tenido dos características. (Red Rinde 2018).

A partir de aquí que Colombia ahora hace parte de la Alianza de Gobierno Abierto. En la actualidad, la Alianza cuenta con la participación de 75 países, entre los cuales, se cuenta con 16 pertenecientes a América Latina y el Caribe. La Alianza se caracteriza por ser una iniciativa

voluntaria, pues, son los gobiernos los que deciden suscribir la Declaración de Gobierno Abierto, al tiempo que, son los encargados de formular su propio Plan de Acción. La participación de la Sociedad Civil es otra característica importante de la Alianza, puesto que se garantiza su participación en la formulación, el seguimiento y la evaluación de los Planes de Acción. Al entrar en la Alianza, los países como Colombia se comprometen a tomar acciones concretas en cuatro ejes, transparencia, participación, integridad y tecnologías de la información y la comunicación para la apertura y la rendición de cuentas (Red Rinde 2018).

Ejemplos claros de gobierno abierto en Colombia según la Presidencia de la Republica estrategias como LegalApp, Gobierno en Línea y Centro de Relevo-Convertic, son plataformas digitales que permiten el acceso de los colombianos a servicios de justicia, trámites e información para población con discapacidad visual y auditiva, respectivamente. El Archivo de Derechos Humanos y Memoria Histórica, por su parte, protege los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de la población víctima del conflicto, poniendo a disposición 240.000 documentos de archivo.

Finalmente, cabe resaltar que el camino esta ciertamente abonado para potenciar y reforzar las herramientas existentes para lograr la transparencia, y compromiso de las instituciones del Estado, tenemos con qué y se hace notable día a día que debemos atacar la calidad del ser humano, quien es la representación del Estado y es quien ejecuta las acciones, está demostrado que la esencia del deber ser, el autocontrol y la ética son los pilares y fundamentos para un buen desempeño del servidor público.

6. Conclusiones

Tenemos de manera general que el Estado es una organización política, social y económica que a través de sus diferentes instituciones propicia las condiciones necesarias para vivir en sociedad, en este orden de ideas la administración pública se convierte en un elemento esencial para el Estado, en virtud de la función pública que es ejercida por sus representantes, los servidores públicos se logran cumplir con los fines del Estado.

Colombia se ha esmerado por fortalecer el sistema de la función pública, desde la promulgación de Constitución de 1991, modernizando todo el sistema de la función pública, fomentado la participación ciudadana, fortaleciendo el régimen disciplinario y de control interno, sin embargo, falta fortalecer criterios de principios, ética y autocontrol, sin embargo, aún falta mucho para llegar a un nivel óptimo.

Está visto que para el funcionamiento de cualquier entidad ya sea pública o privada, se requiere de talento humano capacitado, el Estado por medio de sus instituciones responde a las necesidades de una sociedad, la función pública ejercida por los servidores públicos, en este orden de ideas, el Estado tiene a sus espaldas la responsabilidad de dirigir, proteger, proveer, administrar el vivir en sociedad, lo que significa que los agentes públicos poseen una calidad especial dada por la Ley para el ejercicio de sus funciones, sin embargo, dentro del marco de los fenómenos sociales que encierran la problemática pública actual colombiana no quedan bien parados por lo que cada día se pierde más credibilidad en las entidades públicas, lo que evidencia que existe una relación directa entre la función pública y la problemática pública colombiana, y que vislumbra que el servidor público debe estar preparado para enfrentarse a estos fenómenos y direccionar sus actuaciones hacia lo correcto.

En materia de recurso humano y de gerencia pública, en las últimas décadas, Colombia ha avanzado y se esfuerza en gran medida por mejorar, y alcanzar grandes niveles de desarrollo, desde la primicia de contar con servidores públicos, competentes, comprometidos, eficientes y eficaces con conciencia de auto control capaz de sortear los fenómenos sociales a los que están expuestos para que su actuar genere confianza a la sociedad, que generen una prestación de servicios publico oportuno, responsable y moderno, sin embargo, no todo es fácil aún queda un largo camino por recorrer, las herramientas las hay, y lo más importante es lograr ese cambio de conciencia en los funcionarios públicos, tendiente a actuar bajo los principios de la moralidad y ética pública; para que los procesos se adelanten con total objetividad, efectividad y transparencia, de tal forma que se logren los objetivos y fines del Estado, en aras de lograr el verdadero desarrollo del país.

Tenemos entonces, que las causas principales por las cuales no existe confianza en los organismos del Estado se deben en gran medida a los fenómenos de corrupción, clientelismo, corporativismo, la politiquería, que no son más que malas conductas de los funcionarios, en razón a que no existen mecanismos de control, los empleos públicos en su gran mayoría no son asignados por meritocracia, aunado a que no hay una conciencia de moral, ética y autocontrol en los servidores públicos.

Para concluir, Colombia deberá seguir fortaleciendo los modelos y políticas entorno a la función pública, con especial interés respecto del criterio del mérito, y la carrera administrativa, aunado de igual manera, a un sistema de gerencia pública que fortalezca los valores, los principios éticos, morales y de autocontrol, en los servidores públicos.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (2007) El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Caracas. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Anillo V. (2013). Causas por las cuales los servidores públicos de Colombia presentan fallas en la práctica del autocontrol y no lo aplican tal como lo establecen las normas estipuladas para las organizaciones públicas. Recuperado de https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/10505/AnilloTrochaVilmaMari_a2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Barón, J. A. (2015). El nuevo clientelismo político en el siglo xxi: Colombia y Venezuela: 1998-2010. Desafíos, 27(II), 253-289. Doi: [dx.doi.org/10.12804/desafios27.2.2015.08](https://doi.org/10.12804/desafios27.2.2015.08)
- Bautista O. (2005). la ética y la corrupción en la política y la administración pública (Tesis de Maestría). Recuperado de https://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf.
- Betín T.T. (2019). Colombia retrocede en índice de corrupción. El Heraldo. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/colombia/colombia-retrocede-en-indice-de-corrupcion-592964>
- Congreso de la Republica (2004). Ley 909 del 26 de septiembre de 2004 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Congreso de la Republica de Colombia.

DAFP. (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de

<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-2>

División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín y Río de Janeiro, disponible en:

<https://revistas.urosario.edu.co/xml/357/35741605007/html/index.html>

Echavarría, K. (2006). Informe sobre situación del servicio civil en América Latina. Washington,

D.C. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

González D. (2017). Corrupción en Colombia: ¿qué se puede hacer desde la educación?

Recuperado de

<http://eds.b.ebscohost.com/bibliotecavirtual.unad.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&sid=c697fcf4-51b9-433e-976c-1d0383493364%40pdc-v-sessmgr02>

Hernández, P. (2004). Bases constitucionales de función pública - Empleo Público. Recuperado

de <http://relacioneslaboralesena.files.wordpress.com/2012/04/empleo-pc3bablico-oct-2004.pdf>

Martínez C., Edgar E (2006). La flexibilidad en la función pública colombiana. Revista Polémica.

No 6. Bogotá: ESAP.

Martínez C., Ramírez J (2008). Régimen del servidor público. Programa de Administración

Pública Territorial. Bogotá: ESAP.

Martínez E y Ramírez J (2011). Función Pública Colombiana: Régimen de los Empleos y de los

Empleados Públicos en Colombia. Editorial Académica Española.

Molina J. (2008). Problemática Pública colombiana. Recuperado de

<http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Problematica-Publica-Colombiana.pdf>

Ocampo, E., Fernandez, J. Garcia, D. (2018) Nueva Gestión Pública y la importancia de la

Gestión del Talento Humano para desarrollar con eficiencia, probidad y transparencia los procesos administrativos y financieros en la Universidad de Antioquia. Recuperado de

http://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/9688/1/OcampoEliana_2018_GestionTalentoHumanoUniversidaAntioquia.pdf

Oslack, O. (2001). El servicio civil en América latina: situación y retos futuros. Buenos Aires.

Recuperado de <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/El-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Parada J, (2018), ¿Hacia un Gobierno Corporativista? Recuperado de

<https://www.uninorte.edu.co/web/jparadac/blogs/-/blogs/-hacia-un-gobierno-corporativista->

Red Rinde (2018). Experiencias de Gobierno Abierto Departamental Institucionalidad Territorial para La Paz. Recuperado de

<http://www.actuecolombia.net/images/docs/GobiernoAbiertoInteractivo.pdf>

Rodríguez, D. & Arango, X. (2017). Despolitización y ética pública. La crisis del pensarse en colectivo en la modernidad líquida. En Justicia. Recuperado de

<http://www.scielo.org.co/pdf/just/n31/0124-7441-just-31-00065.pdf>

Sánchez, N. (2019) La Gerencia Pública y el Sistema de Mérito en el Empleo Público en

Colombia. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/1806/1/JIA->

spa-2019-

La gerencia publica y el sistema de merito en el empleo publico en Colombia

Simbaqueba, N. (2016), Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. Recuperado de <file:///C:/Users/saday/Downloads/DialnetUnaAproximacionALaNuevaGestionPublicaEnBogota-6403473.pdf>

Zapata Osorno, Eucaris. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios Políticos*, 49, pp. 167–185. DOI:

10.17533/udea.espo.n49a09. Recuperado de.

<https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/23982/207>

81985