

EL PAPEL DE LA MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

William Guillermo Jiménez¹

1. INTRODUCCIÓN

Una de las características de la existencia del Estado en todos los tiempos, es la de contar con gobernantes y gobernados de manera separada; así, desde las formas preestatales antiguas como en China, Egipto o la India, se constató la presencia de un cuerpo de personas que se dedicaban de manera permanente a atender los oficios del reino o del imperio. Prontamente, se vio la necesidad de entrenar o dotar a estas personas de especiales conocimientos y destrezas, como en el caso de los mandarines en China que llegaron a conformar una élite administrativa sin importar su origen social; en todo caso, estas primeras experiencias, alejaban a los gobernantes de los gobernados. Posteriormente, con la llegada de la polis griega y la república romana, las masas pudieron participar un poco más del poder político, se invocó el interés público en la toma de decisiones y se dejó a ciertas asambleas populares (la ekklesía, los comicios centuriados y los concilios de la plebe) la designación de los más importantes empleos con base en las especiales aptitudes personales de los candidatos.

Confucio fue partidario del sistema de selección y formación de los mandarines; Platón en su *República*, recomendaba que solamente personas con ciertas capacidades innatas era aptas para ingresar al gobierno y al ejército (los racionales y los iracundos), una vez reclutadas en la educación elemental, pasaban a recibir una formación superior. Aristóteles en la *Política*, daba mucha importancia a la virtud cívica de quienes ocuparan las magistraturas, siendo que el gobierno y la administración no eran para todos; el Imán Alí (siglo VII d.C.) recomendaba a su gobernador seleccionar por mérito a los funcionarios del Estado.

De este modo, desde la antigüedad se observa la idea de la *meritocracia*: el poder del mérito, es decir, la creencia que en que el criterio para designar los empleos públicos debe reposar en la aptitud, el esfuerzo, el trabajo, la virtud o la excelencia de estas personas. La meritocracia, es un concepto que se contraponen usualmente a otros criterios para ocupar cargos públicos, como el amiguismo, la riqueza, el clientelismo o la posición social. Entonces, el sistema del mérito entraña un conjunto de valores e ideales muy compatibles con principios propios del Estado de derecho y la democracia moderna tales como la igualdad, la legalidad, la publicidad, la transparencia y la racionalidad de la acción pública administrativa. De esta manera se entiende por qué, la meritocracia como principio y como sistema de carrera, ha tenido una aceptación generalizada sobre otros sistemas de manejo de personal en la historia reciente, aunque su realización práctica en algunos países, no haya sido tan próspera como sus enunciados axiológicos.

¹ Profesor Titular Universidad Libre y Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, Bogotá-Colombia.

El presente trabajo busca contribuir al debate sobre la administración pública contemporánea y el lugar que en ella ocupa el sistema meritocrático. El objetivo central es señalar la importancia del mérito en la transformación de la acción pública contemporánea. La tesis a sostener es que pese a las dificultades que ha presentado la implementación de sistemas de carrera administrativa y de mérito, se debe profundizar en su desarrollo pues ella es uno de los principales instrumentos para luchar contra la corrupción, generar eficiencia, garantizar la movilidad social y profundizar la democracia.

El escrito se divide en cuatro partes. En la primera se hace una pequeña presentación de la adopción de la meritocracia dentro del Estado moderno; seguidamente, se ocupa de señalar algunos aspectos relevantes del sistema meritocrático en Colombia; en tercer lugar, se aborda la cuestión de la administración pública contemporánea y su relación con la meritocracia; finalmente se presentan las conclusiones.

2. LA APARICIÓN DEL MODELO BUROCRÁTICO Y EL MÉRITO EN EL ESTADO MODERNO

Con la emergencia del Estado centralizado luego de la Edad Media, se va requerir de un personal capacitado y competente para asumir los nuevos roles del Estado absolutista; aparece además, la distinción entre la corona y el Estado, lo que va permitir la separación entre la persona privada y el cargo que ésta ejerce. Se señala que fue en el Imperio Germánico cuando se establece el nacimiento del sistema del mérito o de la carrera administrativa. Los tratadistas han considerado además, la existencia de dos sistemas de manejo de personal predominantes: *a) Sistema patrimonialista*, propio de civilizaciones antiguas (con algunas excepciones como Grecia y Roma republicana), de la edad media y de sociedades premodernas donde no hay distinción clara entre lo público y la privado; todos los empleos estatales se consideran propiedad del gobernante o de la clase gobernante y se puede establecer su estimación económica, pudiéndose comprar y vender los cargos. *b) Sistema del botín político (spoils system)*, de amplio predominio durante los siglos XVIII, XIX y parte del XX, establece que los cargos públicos le pertenecen al grupo que obtuvo la victoria electoral, sin apelaciones.

Por su parte el sistema de la carrera administrativa, nace en Alemania a finales del siglo XVII inspirado en tres pilares: i) Conciencia del deber, ii) Saber profesional y iii) Integridad (Schlüter, 2002); a comienzos de siglo XVIII, se hacen obligatorios los cursos de Cameralística y Ciencias de la Policía como requisito para el ingreso al servicio público; hay que decir que este sistema meritocrático se dio bajo el auge del despotismo ilustrado. Posteriormente, las revoluciones liberales en Inglaterra y Francia, y las guerras de independencia americanas implantarán el Estado de derecho, en el cual los gobernantes y funcionarios del Estado se someten al imperio de la ley, y

se consagran los derechos a la vida, a la igualdad, a la libertad de expresión y conciencia de los ciudadanos; para finales del siglo XIX, prácticamente todos los Estado europeos y americanos consagraron el Estado del Derecho. Es sobre estos acontecimientos que Max Weber propone su modelo burocrático, pensado para la administración del Estado de Derecho, y que contiene importantes elementos de la meritocracia. Son características del sistema de carrera administrativa: a) Igualdad de oportunidades; b) Selección por el mérito; c) Estabilidad en el empleo condicionada por el desempeño; d) Ascenso en la carrera; e) Eficiencia y eficacia en la prestación; f) Transparencia, objetividad e imparcialidad en el servicio (Álvarez, 2009).

Pese a que estos modelos han prevalecido en algún momento de la historia, la evidencia demuestra que en realidad, se sobreponen, presentando la realidad elementos de uno y de otro; esta es la razón para explicar por qué el sistema meritocrático ha tenido tantas dificultades en América Latina y Colombia.

3. DESARROLLO EN COLOMBIA DEL MODELO MERITOCRÁTICO

A partir de 1938, se adopta en Colombia el modelo meritocrático mediante la Ley 165, en un claro intento de superar el modelo patrimonialista y de botín político prevalentes. Se creó el acceso mediante concurso a cargos públicos de nivel nacional, departamental y municipal, con garantías de estabilidad; sin embargo, tuvo poco éxito debido a razones políticas, técnicas y presupuestales. Según el trabajo de Álvarez y Jiménez (2012), el desarrollo de la carrera administrativa se puede dividir en cinco (5) periodos:

1) Periodo 1938-1957, señala el origen y las primeras experiencias en vigencia de la Ley 165 de 1938; 2) Periodo 1957-1968, bajo el *Frente Nacional*, la carrera adquiere status constitucional, se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la ESAP y se expide el Decreto-Ley 1732 de 1960 sobre carrera administrativa; 3) Periodo 1968-1991, regulado por los Decretos-leyes 3130 y 2400 de 1968 sobre manejo de personal y carrera, la cual estuvo buena parte del tiempo suspendida por decretos de estado de sitio; 4) Periodo 1991-2004, la expedición de la Constitución en 1991 consagra la carrera administrativa y el principio del ingreso por mérito como regla general para el acceso a los empleos del Estado y se señalan las excepciones como los cargos de elección por voto y los de libre nombramiento y remoción (art. 125); se crea la CNSC, como ente encargado de administrar y vigilar la carrera (art. 130). Posteriormente se expidieron las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1996 las cuales presentaron problemas de inconstitucionalidad y poco logaron desarrollar la Constitución; 5) Periodo 2004 a hoy, a partir de la expedición de la Ley 909 de 2004, actual ley de empleo público y carrera, es la vigente

Hoy tenemos en Colombia un modelo de meritocracia que considera varios tipos de carrera administrativa. En primer lugar, está el sistema general de carrera para todos los cargos de planta

del nivel nacional, departamental, distrital y municipal; en segundo lugar están los sistemas de carrera específicos para ciertos organismos del Ejecutivo (DIAN, DAPRE, INPEC, Contralorías); en tercer lugar, los sistemas especiales de carrera de la Rama Judicial, la Rama Legislativa, los órganos de control (Ministerio Público y Contraloría) y la Fiscalía.

Sin embargo, durante todo este trasegar, los logros de la carrera administrativa han sido insuficientes: *“Las formas más frecuentes de burlar los principios de la carrera administrativa son: i) La aplicación restringida (nivel nacional, y dentro de este para ciertas entidades); ii) La suspensión (declaratoria de estado de sitio, se pospone la reglamentación, etc.); iii) El ingreso extraordinario-automático a la carrera; iv) En una etapa cercana, la proliferación de las llamadas nominas paralelas, como expresión tanto de sistema patrimonial-clientelista, como de la flexibilización laboral”* (Jiménez, 2012, p. 156). Más recientemente, la tendencia a la creación de plantas temporales para ejecutar proyectos de inversión específicos, si bien utilizan para el enganche del personal algunos criterios del mérito, es una nueva práctica que en poco ayuda a la estabilidad y promoción laboral de los trabajadores, quedando sujetos estas plantas a los planes de gobierno del momento, sin estabilidad alguna.

A pesar del avance del índice de mérito dentro del índice de desarrollo del servicio civil entre 2004 y 2013 al pasar de 53 a 61 (Strazza, 2014), los contratos de prestación de servicios se han venido incrementando de manera alarmante y sostenida durante las últimas décadas, tanto así que se conocen con el nombre de “nóminas o plantas paralelas”. En 2012 se señalaba que a nivel nacional representaban el 50% del personal de planta, a nivel departamental era del 69% y a nivel municipal la cifra podría llegar en algunos casos al 100% (Rojas, 2012); para 2017 se tuvo noticia que la nómina oficial costó 2,3 billones de pesos, mientras que la nómina de contratistas representó 2,1 billones, siendo que a nivel nacional habían 74.149 contratistas y a nivel territorial 169.164 (El Tiempo, 2018); en abril de 2019 la Gobernación del Valle estuvo en el ojo del huracán, cuando se conoció que habían contratado 1.100 personas, siendo la planta de personal de 1.019 (RCNRadio, 2019)². Dos razones explican esta proliferación; por un lado, la presión por el pago de favores políticos con contratistas y por el otro, el ajuste fiscal sobre los gastos de funcionamiento, que llevaron al congelamiento de las plantas de personal, mientras las funciones y prestación de servicios aumentaron, generando la contratación de personal con recursos de inversión.

² La Corte Constitucional colombiana mediante Sentencia C-614, aclaró que los contratos de prestación de servicios no son para realizar servicios permanentes. En 2018, La Procuraduría General de la Nación adelantaba investigaciones disciplinarias en varias entidades del orden nacional como el SENA, el Ministerio de Agricultura y el ICBF, por supuestas nóminas paralelas.

4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA Y LA MERITOCRACIA. ¿SE MANTIENE EL PARADIGMA?

En general, los modelos de administración pública se corresponden con el tipo de Estado vigente (sus fines, concepción ideológica, momento histórico, su mayor o menor intervención o regulación, etc). Los modelos actuales de administración pública son una mezcla de diversas fuentes y abrevaderos. Los viejos principios de la ciencia administrativa (Bonnin, Florentino González), de la administración científica (Taylor, Fayol) y de la Escuela de las relaciones humanas (Mayo, Parket) se mezclaron con los criterios de jerarquía, centralización y especialización del modelo burocrático-weberiano vigentes hasta los años 80's; posteriormente el paradigma de la Nueva Gestión Pública pretendió acercar las prácticas del sector público con el privado apareciendo el gerencialismo, los indicadores de gestión, la satisfacción del cliente, la privatización, desregulación y flexibilización, así como la competencia público/privado; en el ámbito de personal se fortaleció la tecnocracia, el desarrollo de competencias y remuneración según desempeño.

Sucesivas crisis de los mercados, la homogenización de las recetas, la baja eficacia y la permanencia de la corrupción (puertas giratorias), hicieron volver la mirada a las instituciones públicas, apareciendo un nuevo modelo intermedio llamado "Gobernanza"; basado en la interacción, la cooperación público-privada, el uso ampliado de las TIC, el liderazgo del gobierno para concertar recursos, información y apoyo. Se promociona el concepto de "Buen Gobierno": Imperio de la ley, lucha contra corrupción, rendición de cuentas, control ciudadano. En el tema del personal hay un énfasis en la profesionalización de la función pública (principios: igualdad, mérito, desempeño, capacidad, eficacia y efectividad, transparencia, imparcialidad y legalidad)³.

Como se observa, la meritocracia sigue siendo un valor de referencia central dentro de las políticas de desarrollo del personal a cargo del Estado, en el sentido que la función pública (servicio civil), se convierte un aspecto estratégico para el logro de los fines del Estado y la gobernabilidad democrática de la región: *"Se ha generalizado la convicción de que la profesionalización de los sistemas de servicio civil ayuda a aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, que la aplicación del principio de mérito para las contrataciones disminuye la corrupción y que, de una manera general, aporta al crecimiento económico, a la disminución de pobreza y a la estabilidad democrática"* (Siklodi, 2014, p. 63).

En Colombia, por ejemplo, durante los últimos años se han venido aplicando elementos del mérito en la selección y escogencia de ciertos empleos que no hacen parte la carrera administrativa, como por ejemplo: a) Magistrados de las altas Cortes (Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), se nombran por cooptación de listas de 10 elegibles conformados por convocatoria pública que

³ Véase Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003. En Colombia, la Ley 909/2004 y sus decretos reglamentarios han incorporado importantes elementos de esta directiva.

hace el Consejo Superior de la Judicatura (art. 231 C.P.); b) El Contralor de General de la República, nombrado por el Congreso de lista de elegibles conformada previa convocatoria pública (art. 267 C.P.); c) El Registrador Nacional del Estado Civil, nombrado por los presidentes de las tres altas cortes mediante concurso de méritos (art. 266); d) Los empleos de Gerencia Pública, altos cargos de la administración (excepto Ministros del despacho y otros similares), quienes son escogidos según una convocatoria pública y nombrados por el nominador respectivo (Ley 909 de 2004)⁴; e) Los Contralores departamentales, distritales y municipales, elegidos por respectivas corporaciones de ternas obtenidas previa convocatoria pública (arts. 126 y 272 C.P.); f) Los personeros municipales y distritales, nombrados por los concejos previa convocatoria pública (art. 126 C.P.).

Buena parte de estas medidas se introdujeron después de 2004, mediante ley o reformas constitucionales, lo que significa que al menos sobre el papel, se sigue creyendo en el sistema meritocrático. Adicionalmente, las normas de contratación estatal se basan en principios de selección objetiva, transparencia, igualdad y libre concurrencia, entre otros, que son características propias del sistema meritocrático. Cosa diferente es que no se cumplan las normas.

Un factor importante para la meritocracia en Colombia, lo constituye el hecho que dicho principio ha sido elevado canon constitucional. La Constitución dedica un capítulo completo a la función pública (arts.122-131), destacándose el art. 125 y 126 que se refieren a la carrera administrativa, al concurso y a la convocatoria pública. De otro lado, diversas providencias de la Corte Constitucional han señalado el carácter axial e inmodificable del principio del mérito, el cual no puede ser objeto de una reforma constitucional por el Congreso, pues sería una sustitución parcial de la Constitución (ver sentencias C-733/2005, C-211/2007, C-588/2009, C-249/2012). El mérito está ligado con derechos fundamentales como la igualdad y el acceso a cargos públicos

Finalmente, se debe indicar que la meritocracia no solamente se aplica dentro del sector público. Muchas universidades privadas realizan concursos para enganchar a los mejores, así como ciertas empresas que buscan su personal a través de convocatorias o mediante agencias “caza talentos”.

Para terminar este apartado, se presenta a continuación, algunas propuestas para mejorar el sistema de carrera actual en Colombia:

- *Cambios en la movilidad vertical.* Actualmente, el empleado público no puede ascender a mejores cargos dentro de la carrera, pues para ello, deberá concursar para otro cargo y en caso de ganarlo, debe renunciar a su cargo anterior. Excepto por los encargos, el funcionario puede ascender de manera transitoria, pero al volver a su cargo en propiedad, le genera mayor frustración y desestimula el desempeño laboral en el mediano y largo plazo porque genera una inequidad interna entre empleados en principio, del mismo nivel, pero con mejores salarios; además esa situación estimula prácticas clientelares entre nominador y subordinado, así como prácticas desleales entre los mismos compañeros de trabajo. Entonces, en realidad no existe

⁴ Al comienzo de estas medidas de meritocracia a mediados de los años 2000, se escuchaba con humor negro que la gente se refería a ellos como la “*mentirocracia*”.

una verdadera “carrera” o posibilidades de ascenso aun teniendo la formación y experiencia para ocuparlo; en conclusión, el ganar un concurso da estabilidad, pero no da promoción para ocupar otros cargos dentro de las plantas de personal. Se propone entonces, un sistema de carrea que permita ciertos ascensos internos como ocurre por ejemplo, en la carrera docente, en la cual una vez ganado el concurso, el empleado pueda subir a otras categorías del empleo, previo el cumplimiento de ciertos requisitos como determinada permanencia en el cargo anterior, evaluación satisfactoria, y la superación de ciertas pruebas que demuestren su idoneidad.

- *Cambios en la movilidad horizontal.* Se refiere a la posibilidad para que los funcionarios puedan ocupar cargos de la misma jerarquía y remuneración, en otra entidad diferente a donde ganó el concurso; esto implica la implementación de “cuadros ocupacionales o funcionales” en las diferentes entidades como ya se ha recomendado en otras oportunidades, así como la coordinación de las plantas de personal de las diferentes ramas del poder público y de los órganos del Estado para permitir dicha movilidad. De otra parte, esto permitiría concientizar al empleado en el sentido que trabaja para el Estado como un todo, no para una sola entidad; reforzando así su pertenencia al servicio público.
- *Un salario diferencial y superior para funcionarios de carrera.* En promedio, los actuales salarios que ofrecen los cargos de carrera no son atractivos, ni competitivos, ni estimulantes. En donde hay mejores salarios respecto del sector privado, es en el nivel operativo o asistencial (sobre todo por la carga prestacional), pero a partir del nivel profesional, se abre una brecha. Se propone una revisión importante de dichos salarios teniendo en consideración tanto aspectos del mercado laboral como el mérito de la persona que los ocupa. El salario debe ser dignificante y superior para atraer al servicio público a los mejores perfiles de candidatos; se podría considerar la posibilidad de un salario móvil, por productividad.
- *Un sistema de incentivos para funcionarios de carrera.* Estos incentivos pueden ser materiales o inmateriales para reconocer el trabajo realizado; ente los materiales están el otorgamiento de primas o bonificaciones en dinero por el cumplimiento de ciertas metas u objetivos laborales. Entre los estímulos no salariales, están el otorgamiento de becas para estudios superiores, el reconocimiento social, el bienestar laboral, la integración familiar y comunitaria, etc., haciéndolos efectivos y no condicionándolos a la disponibilidad presupuestal (Strazza, 2014).
- *Mayor flexibilidad.* Las normas de la carrera administrativa continúan siendo rígidas y no se corresponden con el cambio del entorno de las administraciones públicas caracterizado por la apertura hacia la innovación, la intersectorialidad, la transversalidad, la colaboración público-privada, la inclusión de prácticas de la gestión de empresas, el servicio y la participación ciudadana y el uso intensivo de las TIC. La carrera debe permitir por ejemplo, que una persona pueda salir y volver al sistema sin mayores traumatismos como ocurre con las comisiones para ocupar cargos de libre nombramiento y remoción, o que una persona pueda cumplir su carga laboral semanal sin necesidad de asistir todo el tiempo a una oficina.
- *Ampliar la carrera administrativa a ciertos cargos técnicos de tipo directivo,* como jefes de división, para permitir que estos funcionarios participen mucho más en el diseño, elaboración

y decisión de políticas públicas y no solamente como simples ejecutores o implementadores de las mismas (Siklodi, 2014).

- *Desbloquear las plantas de personal*, especialmente en las entidades territoriales según estudios técnicos de necesidad, y asignar más recursos de funcionamiento.
- *Representación política uninominal por distritos electorales*. Para controlar las malas prácticas de injerencia política en la administración, se debe ligar la representación política con el desempeño administrativo. El territorio nacional se dividirá en circuitos electorales y cada uno de ellos tendrá una representación que será uninominal y no plurinominal.

5. CONCLUSIONES

La meritocracia como modelo de selección, acceso y permanencia en el servicio público sigue gozando de buena salud dentro de los planteamientos de la administración pública contemporánea. Esto se explica porque sus principios y valores son perfectamente compatibles con los principios del Estado social de derecho y la democracia (igualdad, participación, acceso a cargos públicos, imparcialidad y transparencia).

Sin embargo, pese a la consagración constitucional y legal de la meritocracia en los países de la región, la implantación de un servicio civil o función pública moderna es una asignatura pendiente; así lo señalan diversos estudios sobre América Latina y el Caribe y la evidencia propia en Colombia, en donde pese al avance en los concursos y al desarrollo de políticas de profesionalización, se han incrementado las nóminas paralelas y los empleos temporales.

En el conjunto de los países parece que el factor de injerencia política es el factor más determinante para impedir un mayor desarrollo de la meritocracia: “... *las dificultades son mayores en los países en que la clase política ha históricamente utilizado a las organizaciones del Estado para prácticas clientelares, que coinciden con mayor corrupción*” (Siklodi, p.7). Entonces, el fortalecimiento de la meritocracia se convierte en una estrategia de lucha contra la corrupción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Augusto (2009). *La historia del Sistema de mérito y la aplicación de la carrera*, Bogotá, ESAP.

Álvarez Collazos, A. y Jiménez, W.G. (2012). “Development of the merit system and the administrative career in Colombia: context, application and limitations”, en *Administración&Desarrollo*, Vol. 40, N° 56, ESAP, pp. 27-39,. También en <http://revistas.esap.edu.co/administracion>.

El Tiempo (2018). “Empleo público regional en riesgo de nómina paralela”, versión online, 19 de septiembre, en <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/empleo-publico-regional-en-riesgo-de-nomina-paralela-270780>. Consulta 17 octubre de 2019.

Jiménez, W.G. (2012). “Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia”, en *Reflexión Política*, año 14, N° 28, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 142-157. También en www.unab.edu.co/reflexionpolitica.

RCNRadio (2019). “Gobernación del Valle asegura que no tiene nóminas paralelas”, versión online, 19 de abril, en <https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/gobernacion-del-valle-asegura-que-no-tiene-nominas-paralelas>. Consulta 17 octubre de 2019.

Rojas, Javier (2012). ¿Es posible formalizar el empleo público en Colombia?, *Revista Actualidad Laboral* No. 171 mayo-junio, Legis pp. 4-9, en http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rlaboral&document=rlaboral_c5d55e91f2730166e0430a0101510166. Consulta octubre 10 de 2019

Schlüter, Klaus (2002). “El servicio público en la República Federal Alemana”, en: *Revista Centroamericana de Administración Pública* N° en: 42-43, pp. 57-74.

Siklodi, Isabel (2014). *Servicio Civil en América Latina y el Caribe*, CEPAL, en, https://www.cnscc.gov.co/observatorio/phocadownload/Carrera_Administrativa_en_otros_paises/Servicio%20civil%20en%20Amrica%20Latina%20CEPAL.pdf. Consulta septiembre 15 de 2019.

Strazza, Luciano. (2014), *Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Colombia*, BID, en

https://www.cnscc.gov.co/observatorio/phocadownload/Carrera_Administrativa_en_otros_paises/Diagnostico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Amrica%20Latina-Colombia.pdf.

Consulta septiembre 18 de 2019.