



Vialuris

ISSN: 1909-5759

Los Libertadores Fundación Universitaria

Casallas, Diego Fernando Rodríguez
Nominas paralelas una manifestación del sistema clientelista colombiano*
Vialuris, núm. 27, 2019, Julio-, pp. 163-205
Los Libertadores Fundación Universitaria

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273963960005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Nominas paralelas una manifestación del sistema clientelista colombiano

Diego Fernando Rodríguez Casallas

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2017
Fecha de evaluación: 30 de mayo de 2018
Fecha de aprobación: 27 de junio de 2019

Para citar este artículo:

Rodríguez, D (2019). Nominas paralelas una manifestación del sistema clientelista colombiano. *Via Iuris*, (27), 163-205.

Nominas paralelas una manifestación del sistema clientelista colombiano *

Diego Fernando Rodríguez Casallas **

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2017

Fecha de evaluación: 30 de mayo de 2018

Fecha de aprobación: 27 de junio de 2019

Para citar este artículo:

Rodríguez, D. (2019). Nominas paralelas una manifestación del sistema clientelista colombiano. *Via Iuris*, (27), 163-205.

*El presente artículo de reflexión es el resultado de las investigaciones realizadas en el proyecto de investigación: “Nominas paralelas en la Gobernación de Boyacá para el periodo 2005-2015”, adelantado en la Universidad de Boyacá y en la investigación realizada en el desarrollo del Doctorado en Filosofía con énfasis en Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en México.

**Abogado Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Candidato a Especialista en Administración Pública Contemporánea ESAP. Estudiante del Doctorado en Filosofía con enfoque en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Docente Pregrado y Posgrados ESAP. Docente Investigador Tiempo Completo UB. Programa de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Boyacá., Tunja (Boyacá). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0030-9265>. Correo electrónico de contacto: diegombia@hotmail.com

Nominas paralelas una manifestación del sistema clientelista colombiano

Resumen

El presente artículo responde al cuestionamiento de cómo la implementación parcial del sistema de carrera administrativa en Colombia ha permitido el desarrollo del sistema clientelista mediante la utilización de la contratación pública y la configuración de nóminas paralelas de contratistas, las cuales se utilizan como botín político para la contraprestación del apoyo prestado de los integrantes de las maquinarias políticas en los procesos de refrendación electoral del poder político. El concepto de *nóminas paralelas* en Colombia ha sido construido por los medios de comunicación y se ha apropiado incluso en los fallos de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para referir el abuso de la contratación directa mediante órdenes de prestación de servicios otorgadas a contratistas que materialmente cumplen funciones de personal de carrera administrativa. Dicho fenómeno es una manifestación del sistema clientelista, resultado de la implementación parcial del sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público y la excepcionalidad de la contratación directa que permite discrecional en la elección de contratistas.

Palabras clave: nominas paralelas, clientelismo, carrera administrativa, corporativismo, corrupción, apropiación criminal del Estado, contratación estatal, OPS.

Parallel nominations a demonstration of the Colombian clientelist system

Abstract

This article describes how the partial implementation of the system of administrative career in Colombia, has allowed the development of the clientelist system, through the use of public procurement and configuration of parallel payroll of Contractors, which are used as political loot for the consideration of the support provided by the members of the political machinery, in the processes of electoral endorsement of political power. The concept of parallel payrolls in Colombia has been built by the media, appropriate even in the judgments of the Constitutional Court, the Supreme Court of Justice and the Council of State, to refer to the abuse of direct recruitment, through Service delivery orders granted to contractors that materially fulfil the functions of administrative career personnel. This phenomenon is a manifestation of the clientelist system, resulting from the partial implementation of the System of Merit as a mechanism for the selection of personnel in the public sector and the exceptionality of the direct hiring that allows discretionary in the Choice of contractors.

Keywords: parallel nominas, clientelism, administrative career, corporatism, corruption, criminal appropriation of the State, state contracting, OPS.

Nomeações paralelas uma demonstração do sistema de clientelista colombiano

Resumo

Este artigo descreve como a implementação parcial do sistema de carreira administrativa na Colômbia, permitiu o desenvolvimento do sistema de clientelista, através do uso de contratos públicos e configuração de folha de pagamento paralela de Os contratantes, que são usados como o saque político para a consideração da sustentação fornecida pelos membros da maquinaria política, nos processos do endosso eleitoral do poder político. O conceito de pagamentos paralelos na Colômbia foi construído pela mídia, apropriado mesmo nos julgamentos do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça e do Conselho de estado, para se referir ao abuso de recrutamento direto, através Ordens de prestação de serviços concedidas a empreiteiros que cumpram materialmente as funções de pessoal administrativo de carreira. Esse fenômeno é uma manifestação do sistema clientelista, decorrente da implementação parcial do sistema de mérito como um mecanismo para a seleção de pessoal no setor público e a excepcionalidade da contratação direta que permite discricionário no Escolha de empreiteiros.

Palavras-chave: nomeados paralelos, clientelismo, carreira administrativa, corporativismo, corrupção, apropriação criminal pelo Estado, contratação estatal, OPAS.

Nominations parallèles une démonstration du système de clientèles colombienne

Résumé

Cet article décrit comment la mise en œuvre partielle du système de carrières administratives en Colombie a permis le développement du système de clientèles par l'utilisation des marchés publics et la configuration parallèle de la paie des entrepreneurs, qui sont utilisés comme servir politique pour l'examen du soutien apporté par les membres de la machinerie politique, dans les processus de l'approbation électorale du pouvoir politique. La notion de salaires parallèles en Colombie a été construite par les médias, même dans les arrêts de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême de justice et du Conseil d'Etat, pour désigner l'abus de recrutement direct, par Les ordres de prestation de services accordés aux entrepreneurs qui remplissent matériellement les fonctions de personnel administratif de carrière. Ce phénomène est une manifestation du système de clientèles, résultant de la mise en œuvre partielle du système de mérite en tant que mécanisme pour la sélection du personnel dans le secteur public et l'exceptionnalité de l'embauche directe qui permet discrétionnaire dans le Choix des entrepreneurs.

Mots clés: nominations parallèles, clientélisme, carrière administrative, corporatisme, corruption, appropriation criminelle d'État, passation de marchés publics, OPS.

Introducción

El presente artículo hace parte de los productos del proyecto de investigación “Nómina paralela en la Gobernación del departamento de Boyacá para el periodo 2005-2015”, adelantado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Boyacá, y la tesis doctoral adelantada por el autor en el Doctorado en Filosofía con énfasis en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Nuevo León en México.

El objetivo general de las investigaciones fue describir cómo la inaplicación de los principios de eficacia, eficiencia y transparencia en las prácticas administrativas de las entidades públicas estudiadas favoreció la parcial implementación del sistema de carrera administrativa, lo que dio lugar a la aparición de una nómina paralela de contratistas que funciona como botón político dentro de las lógicas del clientelismo.

Al ampliar el punto, las nóminas paralelas son la manifestación del sistema clientelista en Colombia. Su finalidad implícita es garantizar la contraprestación por el apoyo electoral prestado en comicios para refrendar el poder político en medio de las relaciones patrón-cliente del sistema clientelista colombiano. En razón a lo anterior, la justificación del abordaje del fenómeno descrito es la garantía de la transparencia en la configuración de la voluntad popular y la imparcialidad de las decisiones de la administración pública.

Dado que el ordenamiento constitucional colombiano adoptó el sistema de carrera administrativa como mecanismo de selección de personal en el sector público desde la década de los treinta, y que los procesos de modernización estatal acaecidos desde la década de los ochenta del siglo pasado redujeron las plantas de personal del sector público, el desarrollo del sistema clientelista desplazó su atención del empleo público a la contratación estatal.

Como se mencionó, desde la década de los treinta del siglo pasado en Colombia se ha tratado de reducir la influencia de la política en el nombramiento de servidores públicos o en el aparato burocrático del Estado, dado que se ha evidenciado como dicha intromisión ha puesto el Estado colombiano al servicio de los intereses particulares tanto de “líderes políticos” y/o “partidos políticos” como de grupos con intereses económicos que riñen con el interés general.

Fruto de los anteriores desajustes, al momento tenemos un Estado captado por los intereses particulares, apropiado por redes criminales, débil, influenciable e ineficiente para el cumplimiento de sus fines constitucionales.

Las elites gobernantes en Colombia, cristalizadas en los partidos políticos tradicionales, desde el siglo XIX han disputado y apropiado el aparato del Estado en un afán constante por la permanencia en el poder y su utilización para garantizar su dominio económico. Decisiones políticas se han puesto al servicio de intereses particulares y las decisiones administrativas o judiciales han sido influenciadas por el partido político detentador temporal del poder.

El sistema clientelista colombiano ha hecho de los recursos públicos un botín político, de modo que se han utilizado en el fortalecimiento del triunfador en comicios y el debilitamiento del contradictor político, parcializando la función pública o las funciones a cargo del Estado en una lógica corrupta por fuera del principio de legalidad.

La influencia en las funciones públicas por parte del partido político detentador del poder ha asignado recursos, direccionado decisiones judiciales e incluso manipulado los procesos electorales con el propósito de perpetuar su poder político a costa del interés general de la nación colombiana.

El presente artículo tiene como finalidad explicar de qué manera el fenómeno de las nóminas paralelas es una manifestación del “sistema clientelista colombiano” y cómo ha contribuido a la parcialización de la función pública y a la apropiación criminal del Estado colombiano, en contravía de los principios de transparencia, eficacia y eficiencia en la actuación administrativa del Estado.

Metodología

Se utilizó una metodología explicativa descriptiva. Se comenzó por identificar los desarrollos teóricos que justifican la implementación del sistema de carrera administrativa en Colombia como modelo ideal que garantiza el cumplimiento de los principios de transparencia, eficacia y eficiencia en el órgano ejecutor de la política pública para la consecución de los cometidos estatales, al realizar un contraste con las prácticas administrativas descritas por

diferentes estudiosos del tema, principalmente, de la Escuela Superior de Administración Pública en Colombia y la Universidad Autónoma de México, entre otros.

En los dos casos se realizó un análisis de la gestión contractual de las entidades públicas en relación con los contratos de órdenes de prestación de servicios, las dimensiones de la nómina paralela y el compromiso de dicha gestión para los gastos de inversión. Sin embargo, el presente artículo se refiere únicamente a la primera parte de la investigación, dado el vacío teórico en relación al “concepto” de *nominas paralelas*, sus causas y sus efectos para el buen desarrollo de la administración pública en el logro de sus fines.

La dicotomía entre el modelo ideal y el sistema político colombiano

Planteamos para el presente escrito la dicotomía entre el modelo ideal de democracia liberal y el sistema político colombiano, así como la implementación del modelo ideal en nuestro contexto, al entenderlo como una manifestación de las relaciones de poder preexistentes en el modelo colonial y su posterior desarrollo.

La transición del modelo de Estado absolutista al modelo de Estado de derecho en Europa fue el resultado del surgimiento de una nueva clase socioeconómica en asenso: la burguesía. Esta pudo imponer sus intereses económicos sobre las estructuras de dominación preexistentes con la finalidad de controlar el poder desbordado del Estado y garantizar su novel poderío económico.

En el caso colombiano, el discurso y las ideas legitimadoras de la democracia liberal sirvieron a la consolidación de las relaciones feudales y el régimen colonial existente en los virreinos, por fuera del dominio colonial español, lo que garantizó el poderío económico de la aristocracia criolla.

Sistema político colombiano, corporativismo, clientelismo político, corrupción y apropiación criminal del Estado

A diferencia de lo acaecido en Europa y Estados Unidos, los procesos de independencia en Latinoamérica no pretendieron sustituir las estructuras feudales coloniales sino arraigarlas, pues pretendieron consolidar el poder de la aristocracia criolla fundamentado, principalmente, en la

propiedad de la tierra y desplazar el dominio español a fin de garantizar —desde lo político— el dominio económico. La configuración de los partidos políticos en el siglo XIX y el bipartidismo del siglo XX dan cuenta de este fenómeno.

La configuración del sistema político colombiano ha posibilitado el fenómeno de las nóminas paralelas que son, a su vez, una manifestación estilizada o contemporánea del clientelismo político en Colombia, resultado de: a) la implementación parcial de carrera administrativa o el sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público; b) el reduccionismo en el aparato del Estado; y c) la no implementación de procesos de modernización estatal o reestructuración.

En Colombia, el sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público se ha tratado de implementar desde la década de los treinta del siglo pasado. Sin embargo, al momento no se ha realizado de forma plena. En los desarrollos normativos han primado los regímenes de excepción sobre la regla general de ingreso a la carrera administrativa, la cual es el concurso de méritos.

La carencia de implementación total del sistema de carrera es efecto de los intereses políticos en perpetuar el sistema clientelista en Colombia, el cual ha estado imbricado al sistema político colombiano prácticamente desde su surgimiento o desde el inicio de la historia republicana. Sobre el clientelismo político refiere Bobbio:

El notable, al que estaba reservada de hecho o derecho una relación privilegiada con el poder político, funge como elemento de empalme de éste con la sociedad civil y con los propios clientes a los que les sigue dando protección y ayuda en las relaciones con un poder a menudo distante y hostil, a cambio, ahora, de consensos electorales. (Bobbio, 2005, p. 235)

En tal sentido refiere Scott (1970) que se define el clientelismo como una forma de intercambio personal de favores, basada en la lealtad dentro de una relación patron-cliente, la cual pretende servir como mecanismo de acceso a soluciones económicas que son posibles por la

influencia política del patron o padrino político que exige al cliente apoyo electoral para refrendar su poder político.

En el caso colombiano, según Fernán González del Cinep de la Universidad Nacional de Colombia:

El clientelismo se constituye así como un sistema primitivo y deformado de seguridad social, donde actúan como intermediarios los partidos tradicionales que otorgan bienes y servicios a cambio del apoyo electoral que les permite legitimar su poder en términos de democracia formal, el clientelismo se alimenta del atraso, desempleo, pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población y de la necesidad que tienen las clases políticas de una refrendación electoral de su poder por parte de las masas populares (así esta refrendación electoral no logre sobrepasar el 30% del potencial electoral). El clientelismo sobrevive gracias a la marcada desigualdad de oportunidades para las diferentes clases sociales y al desarrollo desigual de las diversas regiones del país. Así, el clientelismo es la respuesta de una sociedad basada en la desigualdad frente a la igualdad política de tipo formal. (González González, 1997, p. 98)

También refiere el profesor Molina, de la Escuela Superior de Administración Pública:

En Colombia, hasta la década de los 90, son pocas las entidades públicas de los niveles sectoriales y territoriales exentas de prácticas donde los nombramientos administrativos, la adjudicación de contratos, la focalización de beneficiarios y la toma de decisiones no tengan como finalidad el pago de favores, la reproducción de clientelas y el ascenso y enriquecimiento de figuras políticas.

[...]

Tampoco es extraño encontrar situaciones, como en las que, cuando se accede a laborar con una entidad pública, entre los rituales de información de ingreso, se encuentra el de ser

enterado, en inducción, a cual sector político pertenecen las directivas y, desde luego, su jefe inmediato; así el neófito y nuevo funcionario o servidor público no haya querido preguntar ni enterarse, todo, para que el funcionario sepa y conozca a quién debe ser leal en la prestación de su colaboración y concurso, en forma más que incondicional. (Molina Giraldo, 2004, p. 7)

Sin embargo, según Rodríguez Casallas (2017), el fenómeno del clientelismo en Colombia es el resultado de un efecto en cadena relacionado con el corporativismo, la corrupción y la apropiación criminal del Estado.

La necesidad de refrendar el poder político por parte de la clase dirigente, la necesidad de soluciones económicas de porciones del electorado y un Estado influenciado son el contexto del sistema clientelista colombiano. Dicho sistema utiliza o ha utilizado los cargos públicos como mecanismo de intercambio por el apoyo en procesos electorales que hacen los “clientes”.

Antes de la década de los ochenta del siglo pasado, como refiere Molina Giraldo (2004), el tamaño del Estado en torno a las lógicas del Estado bienestar permitió el pago de los favores políticos mediante cargos públicos; la burocracia necesaria para mantener el sistema clientelista fue financiada mediante el endeudamiento externo, lo cual generó un profundo déficit fiscal.

A fin de solucionar el contexto de déficit fiscal en comento se empezaron a realizar en el país procesos de modernización estatal o reestructuración que dieron como resultado la reducción del aparato del Estado. Como resultado de dicha reducción se desplazó la prestación de algunos servicios que prestaba de forma directa el Estado a los particulares, quienes los empezaron a prestar como contratistas. Como resultado de este proceso, el “botín político” que representaba el empleo público fue desplazado a la contratación como se explica más adelante.

Los fenómenos descritos son el resultado de una cadena de procesos que implican la manipulación de los procesos políticos y la apropiación de los escenarios y recursos públicos dentro de las lógicas de corporativismo, el clientelismo político, la corrupción y la apropiación criminal del Estado.

Resultados y discusión

El modelo ideal de democracia liberal

El surgimiento de la democracia liberal en Europa fue el resultado de la transición del feudalismo al capitalismo, al sustituir las instituciones políticas a fin de ser coherentes con las necesidades económicas de la nueva clase económica en ascenso. Por lo anterior, se legitimó la existencia de sus instituciones en cinco principios básicos que fueron la manifestación de los intereses de la burguesía.

Como lo plantea Diana Vicher (2015), en *Charles-Jean Bonnin: los principios de la administración pública*, la transición del modelo de Estado a la democracia liberal ha de dar como resultado una serie de principios básicos, como lo son: 1) soberanía popular; 2) legalidad en materia administrativa; 3) el rol del Estado como garante; 4) la teoría de frenos y contrapesos del poder público; y 5) la pluralidad de partidos políticos.

Dichos principios impusieron unas obligaciones claras en materia administrativa a la organización político administrativa, en relación con la garantía del bienestar de los administrados y el respeto al privilegio económico de los burgueses frente al poder del Estado absoluto:

El Estado liberal de derecho, tanto en la concepción continental, originada en los postulados de la Revolución francesa y en el pensamiento de los filósofos del periodo de la Ilustración, y construida por la doctrina alemana alrededor del concepto del *rechtsstaat*, como en la de la tradición anglosajona del *rule of law*, que tiene origen en el Reino Unido, nace como oposición al Estado absolutista propio de las monarquías europeas, y se caracteriza fundamentalmente porque, de una parte, los poderes públicos y principalmente la administración, quedaron sometidos a la ley y, de otra, los derechos de los ciudadanos fueron reconocidos y protegidos. (Rodríguez Rodríguez, 2008, p. 129)

En otras palabras, los procesos de transición acaecidos en Europa en el siglo XVIII dan como resultado la necesidad de implementar una estructura administrativa que refleje los principios o el ideario del nuevo modelo estatal, al poner los principios en operación o materializándolos mediante una forma organizativa coherente con ellos.

En este sentido, el principio de soberanía popular ha de tener su manifestación en la elección popular de los cargos que han de direccionar la actividad del Estado (entiéndase que han de tomar decisiones políticas legitimadas mediante la participación ciudadana).

Por su parte, el principio de legalidad aparece como una consecuencia de la transición del Estado absolutista a las democracias liberales, lo cual significa que las autoridades públicas o las personas investidas de autoridad gubernamental deben operar conforme a la norma preexistente. Este sistema garantiza la imparcialidad y el control en la toma de decisiones dado que estas se encuentran preordenadas en la ley. En consecuencia, se establecen funciones precisas en los servidores públicos al determinar su alcance conforme a la norma y se establecen de igual forma sus responsabilidades por el incumplimiento de sus funciones o la extralimitación en estas:

El principio de legalidad se manifiesta en el sentido en que la autoridad solo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limita su libertad natural, excepto cuando el individuo por su propia voluntad se somete. La voluntad general es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación, por tanto, las libertades individuales solo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Lo anterior se basa en los principios según los cuales los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido. (Ramos Acevedo, 2014, p. 32)

En un análisis comparativo del modelo de Estado preexistente al Estado de derecho podemos establecer que el sistema de ideas en el cual se estableció el origen y el fundamento del poder político (teorías teocráticas) daban como resultado un modelo estatal totalmente

irresponsable en relación con los administrados, quienes se veían como súbditos al servicio del poder absoluto que ejercía derecho de vida o muerte sobre estos.

En otras palabras, al fundamentar el poder del Estado en el origen divino, como refiere Rey Cantor (1994), no podía presentarse oposición a las decisiones emanadas del Estado; el poder era absoluto, fundamentalmente por su origen, y se manifestaba en la figura del monarca.

Parafraseando a Omar Guerrero (2009) en *Estado, gobierno y gestión pública*, la tensión económica que da como resultado las revoluciones burguesas trajo aparejada la preocupación por controlar el poder del Estado neoliberal. Lo anterior, con la finalidad de garantizar las posiciones de privilegio de las nuevas clases económicas dominantes (la burguesía y los comerciantes), las cuales configurarían las dinámicas del sistema de producción capitalista.

Como refiere Ernesto Rey Cantor, en la transición al Estado de derecho el poder político se fundamentó en el principio de soberanía popular, principio que se mantiene en los sistemas políticos de democracia liberal y, en consecuencia, por ser el poder del Estado de origen popular, el Estado entra a tener obligaciones con los administrados, quienes pasan de ser súbditos a ser ciudadanos y a tener derechos.

La nueva forma de percibir las obligaciones del Estado con los administrados en su calidad de ciudadanos se va a manifestar en los principios de la democracia liberal, y en tal sentido surge como principio de la democracia liberal: el rol del Estado como garante. Bajo dicho principio, el Estado o la organización política debe propender a la felicidad de los administrados y debe conformar una estructura administrativa coherente con dicho fin, de modo que surge el “modelo burocrático”.

Desde el pensamiento administrativo público debe tenerse en cuenta que fin e instrumento se encuentran ligados de forma inescindible. El “modelo burocrático”, entendido como el instrumento mediante el cual se garantizan las obligaciones a cargo del Estado o sus fines, se materializa en el servicio civil o en la función pública (sinónimos de empleo público); dado que el Estado ejerce sus funciones mediante la actividad de los servidores públicos, las calidades de quienes ejercen dichas funciones y la forma como son ejercidas adquieren relevancia. En consecuencia, su escogencia y vigilancia garantiza la prestación efectiva, eficaz y transparente de las funciones a cargo del Estado.

Al ampliar el punto, el antecedente del modelo burocrático fue el modelo patrimonialista que visualizaba el Estado como propiedad de la clase dominante de la nobleza, lo cual significaba que no se necesitaba un aparato administrativo que respondiera a las necesidades de los administrados, sino que se preocupara por el dominio del territorio y sus recursos.

Ahora, distintos modos de aplicar las formas de selección de personal en el sector público pueden coexistir, lo cual significa una dicotomía entre el modelo ideal y la práctica política. Cabe resaltar que la administración pública, entendida como ciencia, estructura modelos ideales o deseables en el desarrollo de la actividad del Estado, a partir de las experiencias previas catalogadas como “exitosas”, desde un análisis empírico para, posteriormente, teorizarla:

Los sistemas de mérito no surgen con el Estado moderno, e incluso son previos a la formación de la administración pública. El sistema de mérito ha estado presente mucho antes de la formación de la modernidad en Occidente e incluso, al igual que en Occidente, en otras sociedades antiguas ha coexistido al mismo tiempo con formas patrimonialistas y de botín político en un mayor o menor grado.

Tal es el caso de la aplicación del mérito en las sociedades precolombinas, como lo fue el ideal del gobierno “de los mejores” y de “lo mejor entre lo mejor”, del imperio Azteca y del Inca, así como en la nación muisca en el territorio de lo que hoy es la República de Colombia y parte del territorio de la República Bolivariana Venezolana. (Álvarez Collazos, 2009, p. 56)

Como lo manifiestan Harmon y Meyer en *Teoría de la organización para la administración pública*, el nuevo modelo de Estado supuso una forma organizativa distinta y coherente con los principios que justificaron su existencia. Al ampliar el punto, refiere Omar Guerrero (2010) en *La administración pública a través de las ciencias sociales*, en cuanto manifestación de los principios del nuevo modelo estatal surgieron movimientos como, por ejemplo, el cameralismo, los cuales se transformaron en el antecedente del modelo burocrático que implicó la estructuración de un

aparato administrativo eficaz y eficiente en la resolución de los requerimientos sociales de los administrados.

Tal como se mencionó en la ponencia “Política y burocracia”, en el Comité Ejecutivo de la Abogacía Colombiana, realizado el 7 de septiembre de 2014:

La burocracia es por su parte, el paso del pensamiento a la acción que exige la consecución de los instrumentos idóneos para la materialización de los proyectos pensados desde la política, toda vez que el fin no es inescindible de los medios y el instrumento puede en determinado momento desnaturalizar el fin, para el presente escrito el fin es determinado por la “Acción política” y el medio es el “sistema burocrático” y/o la burocracia.

En el orden de ideas anteriormente descrito entendemos la actividad “política” como el direccionamiento de los destinos de los pueblos, como la toma de la decisión y la “burocracia” como el instrumento (técnico) que ha de materializar la decisión política en pro de la consecución de un proyecto de sociedad. (CDA, 2014, p. 2)

Como una manifestación de la necesidad de controlar el Estado a fin de garantizar el privilegio económico de las nuevas relaciones socioeconómicas del Estado burgués aparece el principio de legalidad, el cual es un instrumento de control del aparato del Estado mediante el control de las personas que le conforman. En otras palabras, el Estado es una ficción jurídica que se materializa por medio de la conducta de los servidores públicos, lo cual implica que el Estado se puede controlar al imponer deberes a los funcionarios a su cargo mediante la ley.

El principio de legalidad significó, por ende, un mecanismo de control a la arbitrariedad e irresponsabilidad existente en el modelo anterior (Estado absolutista), implicó delimitar las funciones a cargo de los servidores del Estado e identificar de forma clara sus responsabilidades con los ciudadanos, con los administrados. Pasamos de un poder político desbordado a un poder responsable limitado y con una función precisa de servir y procurar el bienestar colectivo.

En consecuencia, el aparato administrativo adquirió una morfología apropiada a la forma como fue concebido el Estado moderno, consolidándose en el modelo burocrático descrito por Max Weber, en los siguientes términos:

Lo mismo que el llamado proceso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye la escala unívoca de la modernización de la economía, así constituye también el proceso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, en sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica, la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático. Así es, en todo caso, cuando el Estado no es un pequeño cantón de administración por turno, sino un gran Estado de masas. La democracia elimina la administración en la misma medida que el Estado absoluto y a favor de funcionarios empleados por medio de *honorarios*, ya sean éstos feudales, patrimoniales o patricios, o actúen en virtud de otros títulos honoríficos o hereditarios. Funcionarios a sueldo deciden acerca de las necesidades y las quejas de cada día. (Weber, 1944, p. 1060)

Como se mencionó en trabajo conjunto con la doctora Xóchitl Arando (2017) de la Universidad Autónoma de Nuevo León en México:

La preocupación sobre el control de la conducta de los funcionarios públicos en la modernidad tiene sus antecedentes en la transición del Estado absolutista al Estado de derecho, sin embargo sus referentes son mucho más antiguos remontándose a la naturaleza política del ser humano y el poder político ejercido sobre este; con antecedentes desde la antigüedad entre los cuales tenemos la tragedia griega de Antígona y Edipo rey, en la encrucijada que implica el propio accionar entre los deberes domésticos y los deberes con la organización política y la consecución del bien común, entre otros ejemplos.

En este punto, nos encontramos con dos tipos de decisiones o conductas como manifestación de la actividad de los funcionarios públicos y el desarrollo del poder político, 1) la decisión política y 2) la decisión o la actividad burocrática.

La decisión política se entiende como la manifestación de la voluntad popular, la cual se encuentra determinada por la opinión pública, los aparatos ideológicos del Estado, los grupos de presión, los partidos políticos y los diferentes mecanismos que pueden incidir en los procesos electorales, sin embargo, siempre tendrán que acudir a la refrendación electoral como elemento legitimador de su actuación.

Por su parte, la decisión burocrática se encuentra mediada por el principio de legalidad, obedece por lo menos en el ideal a elementos técnicos que permiten materializar las decisiones políticas; podríamos afirmar que la política es fin y la burocracia el instrumento de la acción colectiva. (Rodríguez Casallas y Arango Morales, 2017, p. 73)

La manifestación del modelo burocrático en los Estados modernos es el sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público, más conocido como sistema de carrera administrativa. En otras latitudes el concepto en referencia es asumido como función pública.

Sobre el particular refiere la Carta Iberoamericana de la Función Pública —aprobada por la V Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 26 al 27 de junio del 2003, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N.º 11 de la “Declaración de Santa Cruz de Sierra”)—, lo siguiente:

2. La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

3. Son notas básicas de esta noción las siguientes:

a) Se entiende por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.

b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

c) Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p. 5)

El sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público pretende garantizar la eficacia y la eficiencia de los servicios a cargo del Estado mediante la toma imparcial de las decisiones a cargo de los servidores públicos. Dado que: a) al escoger a los mejores funcionarios o los más capacitados para el desarrollo de la función, se entendería que su actividad dentro del servicio público es la mejor; b) al ser únicamente el mérito el mecanismo de ingreso y

permanencia en el sector público el servidor es independiente en la toma de decisiones y no establece nexos de fidelidad con la persona, político o partido político que influyó su ingreso.

Sin embargo, el sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público se ha intentado implementar en Colombia desde la década de los treinta del siglo pasado y al momento de su implementación ha sido parcial.

Contrario censu, la influencia de la mal llamada “política” en el nombramiento de funcionarios parcializa la función pública, dado que los servidores públicos que han ingresado al aparato burocrático del Estado por dichos medios obedecen a su jefe político en las decisiones de su cargo, muchas veces en contra del principio de legalidad.

Lógica del corporativismo, de clientelismo político, de la corrupción y de la apropiación criminal del Estado

El corporativismo implica la manipulación, la influencia o la utilización de las instituciones políticas mediante el financiamiento de campañas y el cabildeo con la finalidad de utilizar las decisiones políticas con fines particulares; por su parte, el clientelismo político es una forma de garantizar el acceso a los cargos de toma de decisión, mediante el intercambio de favores y apoyo electoral; estos dos fenómenos generan corrupción y apropiación criminal del Estado.

Así, entonces, tenemos un círculo vicioso en torno a los fenómenos del corporativismo como mecanismo para influenciar las decisiones políticas mediante el financiamiento de campañas políticas o del cabildeo; por otra parte, el clientelismo político es el instrumento para acceder al poder político y sus decisiones; la corrupción surge cuando las decisiones a cargo de los servidores públicos son motivadas por intereses particulares y no por el interés general; y, por último, la apropiación criminal del Estado se refiere a la apropiación del Estado por intereses particulares.

Corporativismo

Los intereses económicos privados, materializados o cristalizados mediante actividad política, han sido una tendencia histórica; la política la han utilizado las elites gobernantes para perpetuar sus intereses económicos o sus situaciones de privilegio:

La ética, al referirse al ámbito público, implica necesariamente relacionarse con la política, no se limita a los funcionarios públicos. Un buen gobierno no solo requiere funcionarios responsables sino también políticos responsables, puesto que son estos últimos principalmente quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones y de estas decisiones depende a su vez la actuación de los principios. La ética pública es un elemento importante para hacer contrapeso no solo a la corrupción sino a las distintas actitudes antiéticas al inyectar un conjunto de principios y valores y así revitalizar por un lado a las instituciones públicas y por otro a los servidores públicos, entendiendo como tales a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado: políticos y funcionarios. (Bautista, 2006, p. 8)

Una estructura política débil y una participación social escasa en el sistema político permite que los particulares influyeran las decisiones políticas que puedan beneficiar sus intereses, al financiar sus campañas y entregar dádivas, entre otras estrategias:

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 (Schitter, 1992). En el momento actual, estará sobre todo dominado el corporativismo por el predominio en la escena política del Estado de representantes del sector financiero, comercial, militar o productivo. Organizados bajo la forma de gremios, grupos o corporaciones privadas, llevarán a que las autoridades de Estado valoren y visibilicen sobre todo sus actuaciones e intereses antes que las del grueso de la sociedad. (Molina Giraldo, 2009, p. 44)

El mencionado fenómeno es posible gracias a una institucionalidad débil, enquistada por el fenómeno del clientelismo político que se explica a continuación.

Clientelismo político

Los intereses corporativos y la capacidad económica de los grupos de interés brindan la posibilidad a dichos sectores de financiar las campañas políticas de los servidores públicos que han de tomar de forma directa y en “representación” de la sociedad las decisiones que beneficiarán los intereses de los grupos de interés. Al financiar las campañas en comento garantizan la lealtad de los políticos e influyen las decisiones tomadas por ellos conforme a sus intereses.

El clientelismo político, como se mencionó, es un sistema de bienestar social que pretende articular maquinarias electorales a fin de obtener la refrendación del poder político del “líder”, quien otorga puestos y contratos públicos a modo de mercancía de intercambio por apoyo electoral en un contexto de relaciones “patrón-cliente”. El apoyo en la configuración de maquinarias políticas en los procesos electorales determina el reparto burocrático de las entidades públicas que se otorgan a los políticos que acceden a cargos de elección popular como “botín electoral”.

Así, tenemos como efectos del sistema clientelista: 1) la parcialización de la función pública o la utilización del aparato del Estado por los intereses particulares; 2) la pérdida de continuidad de la administración pública; y 3) el abuso de la contratación directa en la configuración de nóminas paralelas mediante contratos estatales que precarizan la relación laboral.

Corrupción

Efecto de la parcialización de la función pública, las decisiones de los servidores públicos inmersos en las redes clientelistas protegen los intereses de los grupos políticos que han determinado su acceso al cargo. La lealtad del funcionario con el político que le ha proporcionado acceso al cargo permite la manipulación de sus decisiones, de modo que favorece a su grupo político y los intereses corporativos que dicho grupo representa:

Ha llevado la corrupción a que el poder del Estado, quede ampliamente amenazado por redes estatales-privadas locales, regionales, nacionales e internacionales, que saquean los recursos públicamente recaudados o apropián ilegalmente decisiones para favorecer a actores o sectores determinados.

Redes de corrupción de alto y bajo nivel que, mediante prácticas de extorción, sobornos, hurtos, exenciones, amenazas, extracción de información o desplazamientos del sector privado al público estatal, han copado las instituciones Estatales, al punto, que muchos de ellos han entrado en crisis de gobernabilidad por las repercusiones que acompañan dichas prácticas. A nivel internacional, el fenómeno ha merecido cada vez más la atención de los países, al punto de que las cumbres de los organismos multilaterales como la OCDE, OEA o la ONU las han incorporado como un tema de sus agendas, y han emprendido una serie de acciones para hacer que los países que participan de ellas firmen acuerdos contra las prácticas de corrupción, relacionadas con la actuación de sus empresas multinacionales, o bien relacionadas con el lavado de activos. (Molina Giraldo, 2009, p. 50)

Los fenómenos de corrupción generan insatisfacción en la población, la cual no ve legitimada la acción del Estado en el bienestar general.

Apropiación criminal del Estado

Es una fase de enquistamiento del sistema clientelista en el aparato del Estado que se puede asimilar a una red criminal, ligada a la participación de grupos insurgentes, grupos paramilitares y narcotraficantes, los cuales pretenden utilizar el Estado para sus fines. Dichos grupos han financiado campañas, direccionado procesos electorales e incluso han constreñido a la población frente a los procesos electorales (p. ej., escándalos en Colombia como la parapolítica y la farcpolítica dan cuenta de esto):

En contextos particulares como el colombiano, a las lógicas aludidas, se ha sumado otra modalidad criminal denominada: clientelismo armado, este término ha sido utilizado por

algunos analistas para mostrar, cómo en algunas zonas mediante la amenaza, los actores armados han impuesto por la fuerza a funcionarios y han extraído recursos de los fiscos municipales y regionales. Se trata también de la alianza de ellos con ciertas redes partidistas políticas, cuya consecuencia es que los cargos del Estado quedaran empeñados en proyectos militaristas, genocidas y del narcotráfico. (Jesús, 2009, p. 58)

El narcotráfico y su capacidad de influencia en las instituciones políticas, fruto de los enormes capitales adquiridos en el desarrollo de sus actividades ilícitas, propició una forma de paralelismo estatal que ha permitido poner el aparato del Estado a sus órdenes.

Nuevas manifestaciones del sistema clientelista en Colombia

Como se mencionó, al cambiar el tamaño y las dimensiones del Estado —entendido como empleo público, fruto de las crisis del Estado de bienestar y los procesos de modernización del Estado en la década de los ochenta del siglo XX— las dinámicas del sistema clientelista variaron y adquirieron nuevas formas, dada la necesidad de obtener nuevas fuentes de “botín político” para brindar contraprestación a las clientelas por su apoyo electoral en comicios. En consecuencia, la forma de contraprestación pasaría a tener un nuevo entorno, ya no en el empleo público, sino en la contratación pública, principalmente, de órdenes de prestación de servicios.

Para la segunda mitad del siglo XX, las lógicas del Estado de bienestar implementadas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial produjeron un aparato del Estado que rebasó la capacidad de financiamiento de este, el cual tuvo que acudir al endeudamiento para sostenerse.

Por otra parte, el sobredimensionamiento del aparato burocrático mostró un Estado inoperante, paquidérmico y macrocéfalico. Para la época, el sistema de “botín político” como mecanismo de selección de personal en el sector público en torno a las prácticas clientelares utilizó el empleo público como mecanismo de intercambio de favores en los procesos de refrendación electoral del poder político.

Las personas que ingresaron por influencia política al sector público se mostraron incapaces de asumir de forma eficiente e imparcial sus funciones públicas.

Nominas paralelas

El concepto de *nóminas paralelas* es un concepto acuñado en Colombia para describir una de las manifestaciones del sistema clientelista. Ha sido el resultado de la influencia de los medios de comunicación al crear el neologismo, el cual ha sido reconocido incluso por altos tribunales como, por ejemplo, la Corte Constitucional en fallos tales como la Sentencia C-614/09 y la Sentencia C-614/09.

Las nóminas paralelas son el resultado de la aplicación parcial del sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público y los procesos de reducción del aparato del Estado desarrollados desde la década de los ochenta del siglo XX.

La presión por implementar la carrera administrativa en el país, a causa de la presión de la opinión pública y los diferentes sectores, generó la necesidad para los “patrones” en las relaciones “patrón-cliente” de buscar nuevos mecanismos de intercambio diferentes al empleo público, lo que hasta antes de la década de los ochenta había conformado el “botín político” de los partidos tradicionales. Sobre el particular refiere Álvarez Collazos:

Sistema de botín político o spoiled system: El sistema de botín político corresponde a aquella concepción de que los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder. Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados dentro de los más capaces o de mayores méritos, sino que entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos. La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político puede ocasionar su remoción.

El sistema de botín político utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder.

El origen del nombre botín político se debe precisamente al hecho de que al lograr una victoria electoral se considera que debía otorgarse una recompensa al partido o grupo que resulta victorioso. (Álvarez Collazos, 2009, p. 13)

En el contexto referido, el nuevo “botín político” fueron los contratos estatales, quienes generaron una dependencia más feroz y agresiva del sistema clientelista para los “clientes”, pues ha fomentado la flexibilización y precariedad laboral, de modo que generó necesidad y dependencia.

Partidos políticos y la preocupación por la implementación del sistema de mérito

Una de las razones del cambio contextual referido fue la presión de los partidos políticos que, al verse excluidos del poder y el acceso a la burocracia estatal, clamaban por la implementación del sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público o el sistema de carrera administrativa. Ejemplo de esto son las palabras de Ezequiel Rojas, líder del Partido Liberal colombiano, en su discurso “La razón de mi voto”, de 1847:

Quiere el Partido Liberal que no se deje al poder ejecutivo la facultad dictatorial para remover los empleados; esta respetabilísima parte de la sociedad se compone de ciudadanos: debe tener derechos; debe tener libertad e independencia para ejercerlos; y debe gozar de las mismas garantías del resto de la sociedad; pero nada de esto tiene existiendo la facultad de remover. Esta facultad ha sido concedida para consultar el mejor servicio público; pero raro es el ejemplo de que con tal objeto se haya hecho uso de ella: motivos de otro orden son los que han determinado las que han tenido lugar desde que la facultad existe: sus males son infinitamente mayores que sus bienes: una facultad de que se usa muy rara vez y de que se abusa frecuentemente no debe existir.

Quiere muy especialmente el Partido Liberal que al conferir los destinos públicos solo se tenga en la mira el buen servicio de la sociedad, que se atienda especialmente a las aptitudes, capacidades y probidad que se tengan para desempeñarlos. Conferir destinos en recompensa de servicios personales, para premiar un voto a favor de alguna persona o dado

en alguna cuestión, es desmoralizar la sociedad, es un crimen. Conferirlos por dar rentas a las personas pobres, cuando no hay aptitudes y tal vez falta probidad, es prevaricar, es ejercer actos de beneficencia con los bienes ajenos. La sociedad paga a sus servidores: tiene derecho a que se le sirva bien, porque de ello depende su prosperidad y bienestar: debe, pues, emplearse a los hombres que puedan prestar servicios con fidelidad, sea cual fuere el partido político a que hayan pertenecido o pertenezcan. (Álvarez Collazos, 2009, p. 86)

El Partido Conservador, en 1931, una vez excluido del poder político renueva su programa en los siguientes términos:

Debe hacer parte del programa renovado de nuestro partido fomentar la implantación de la Carrera Administrativa en todos aquellos servicios públicos que lo permitan, a fin de lograr los resultados y beneficios de este sistema que son: provisión de los puestos públicos en razón a las capacidades y no por obra de la intriga o influencias políticas o personales, garantías de permanencia en el Estado mientras cumpla fielmente sus deberes, mejoramiento de la Administración Pública debido a la mayor experiencia, mejor posibilidad para establecer un sistema y la enfermedad y atenuación en las luchas políticas por la disminución del cambio de personal burocrático que constituye un grave obstáculo para la alternabilidad pacífica de los partidos en el gobierno. (Álvarez Collazos, 2009, p. 89)

Posteriormente, en el “Programa para un gobierno liberal”, de don Eduardo Santos, se lee:

En cuanto a los empleados de todo género no es posible desconocer que sí los empleados particulares van adquiriendo garantías satisfactorias y mejorando sus condiciones, el ejército de empleados públicos sigue viviendo bajo la sombra de la inquietud y conociendo todas las amarguras de un destino precario. Entidades hay, como la Caja de Previsión Social

del municipio de Bogotá, que son ejemplos dignos de imitación para todo el país; las vacaciones remuneradas de los empleados constituyen una conquista de indiscutible valor, pero hay ante todo que darles la sensación, la realidad de la seguridad de que mientras cumplan con sus deberes, con lealtad, con eficacia, con competencia, no existe la posibilidad de que de la noche a la mañana, sin causa alguna, conozcan la tragedia de la cesantía. *Hay que crear la carrera administrativa* y mientras ello se logra en la ley hay que establecerla en el hecho, a lo largo de toda la Carrera Administrativa, y hay que abrirla lentamente a cuantos sean capaces de servir al Estado como él necesita, sean cuales fueren las íntimas opiniones o los conceptos filosóficos o políticos.

Los empleos no han de ser botín de guerra; son puestos de trabajo que deben darse a quienes puedan desempeñarlos y quien los desempeña correcta, discreta y legalmente tiene derecho a vivir tranquilo, sin que lo amenace el peligro injusto de una destitución inmotivada y sin que la intriga y las influencias puedan ser superiores a los merecimientos y a las capacidades.

Desde mi escritorio de periodista, que es un admirable observatorio para el estudio de la vida nacional, he visto muchas veces de cerca ese drama del empleado público que lleva la amargura y el hambre a tantos hogares, y que es para el servicio público un factor de desorganización y de ineficiencia. Cuando tienda a ponerle fin y a crear para los servidores públicos una tranquila seguridad me parece que es no solo labor patriótica sino el más importante servicio que puede prestarle a un inmenso sector de la clase media, servicios que reclaman a la vez sentimientos de dignidad y sentimientos de justicia.

En las clases medias colombianas, en su parte esencial, el porvenir de esta República nuestra, y que es y debe ser la fortuna de todos, una República de sencillez democrática, sin pujos imperialistas, sin desafiadoras exhibiciones de riquezas excesivas, sin aristocracias que son en nuestro suelo planta exótica. Esas clases medias dan tono a nuestra comunidad, son el venero de donde han de surgir los conductores nacionales y los exponentes del espíritu nacional. El pueblo las alimenta constantemente con lo mejor de sí mismo y ellas dan las síntesis de lo que pueda haber de mejor en nuestra patria. (Citado en Álvarez Collazos, 2009, p. 89)

Al generarse mayor presión por parte de la opinión pública en relación a la implementación del sistema de carrera administrativa, la respuesta gubernamental fue la puesta en marcha de dichos procesos de implementación. Por otra parte, los procesos de modernización estatal o de reestructuración redujeron el tamaño del Estado y dejaron vacíos en la prestación de servicios a cargo del Estado.

Los vacíos en comento fueron llenados mediante la contratación Estatal, no solo mediante la contratación de bienes, sino en la prestación de servicios profesionales. En consecuencia, las OPS o contratos de órdenes de prestación de servicios se transformaron en el “botín político” que otrora fueran los cargos públicos.

La contratación estatal y crisis del Estado benefactor

Después de la Segunda Guerra Mundial surgen las lógicas del Estado benefactor como respuesta a los sacrificios realizados por el pueblo inglés en las contiendas sufridas en Europa. Dichas lógicas planteaban el “bienestar de la ciudadanía desde la cuna hasta la tumba”. A fin de estar en capacidad de cumplir con dichas expectativas se requirió un aparato gubernamental coherente en términos de tamaño y funciones, para que prestara de forma directa los servicios y así cumpliera con la finalidad de dicha modalidad de Estado.

En los países latinoamericanos también se empiezan a reproducir las formas del Estado benefactor, lo cual implicó aumentar el tamaño del Estado para cumplir los nuevos requerimientos sociales. Sin embargo, en Colombia, el aumento del tamaño del Estado se utilizó con una finalidad diferente a la satisfacción de los requerimientos sociales de la ciudadanía, dado que fue utilizado como “botín político” para el pago de favores electorales.

Los cargos públicos fueron creados con el fin de pagar favores políticos y la burocracia del Estado se puso al servicio de intereses particulares y partidistas, de manera que como efecto tenemos que el aparato del Estado se tornó ineficaz en la resolución de los requerimientos sociales.

La burocracia estatal debió ser sufragada mediante el endeudamiento externo y, con el tiempo, fue visualizada por la opinión pública como una problemática importante frente a la

comunidad internacional. También surgieron recetas económicas para reducir el déficit fiscal resultado del endeudamiento, tal como lo fue el consenso de Washington:

Entre las recetas del Consenso de Washington se encontraron medidas relativas a la disminución del tamaño del Estado y su reorganización para la obtención de un equilibrio fiscal. Dichos procesos fueron denominados como procesos de modernización estatal. Por presiones de los organismos multilaterales de la banca internacional, como el FMI y Banco Mundial, y por otros factores ligados al empeño de mostrar hacer ver mejores indicadores macroeconómicos para una supuesta mejor inserción en el contexto internacional, igual, por la transitoria victoria ideológica y política del modelo neoliberal y por el encumbramiento en el poder del Estado de redes de tecnócratas afines con dicho modelo, se ha derivado un proceso de ajuste fiscal encaminado al saneamiento de las finanzas públicas del Estado. El gobierno colombiano encabezado por los presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002 -2006), se comprometió con un proceso de *ajuste fiscal* que ha afectado, significativamente, la composición de la administración pública estatal y, de remate, con el bienestar de distintos sectores de la población nacional. (Molina Giraldo, 2004, p. 15)

El mecanismo utilizado para llenar los vacíos económicos de la administración fue el contrato estatal o la contratación pública. Sin embargo, la reducción del aparato del Estado redujo o desplazó a su vez el “botín político” del empleo público a la contratación estatal:

Este ajuste, concordante con la propuesta de internacionalizar la economía y dejar como principal actor a las fuerzas del mercado, antes que al Estado, ha traído consigo privatización, supresión y ajuste de entidades y sectores de la administración pública estatal, recorte de recursos orientados al gasto social, aumento de tarifas en relación con los servicios públicos —sociales y domiciliarios— y despido masivo de funcionarios públicos. (Molina Giraldo, 2004, p. 16)

En consecuencia, al reducirse el tamaño del Estado, los cargos públicos que con anterioridad se utilizaron como “botín político” en el pago de favores dentro del sistema clientelista colombiano, debieron reemplazarse por los contratos estatales. La necesidad de los ciudadanos de encontrar una solución de ocupación laboral —empleo— y el precario papel del sector privado como empleador, dieron como resultado un contexto propicio para el sostenimiento del sistema clientelista colombiano con nuevas modalidades de intercambio personal mediante la utilización de la contratación estatal como botín.

Peso del empleo público, flexibilización laboral y sistema clientelista

Una de las principales soluciones de ocupación laboral en Colombia es el sector público, pues el sector privado es incipiente, lo cual genera necesidad de acceso a una fuente de trabajo. La reducción del tamaño del Estado mediante los procesos de reestructuración y el desplazamiento de la prestación de algunos servicios a cargo del Estado a los particulares mediante contratos tuvo como consecuencia que el “botín político” se vio desplazado del empleo público a la contratación pública, con graves consecuencias en relación con la flexibilización laboral.

Peso del empleo público

Como se refirió en el artículo “Pornocracia ‘relaciones mujer y poder’”, resultado de la investigación realizada en la Alcaldía Mayor de Tunja y en la Gobernación de Boyacá por la Universidad de Boyacá, “la solución de ocupación en Colombia se focaliza principalmente en el sector público” (Rodríguez Casallas, 2015, p. 124). En el caso concreto del municipio de Tunja, la solución de ocupación en el municipio para el periodo comprendido entre el 2008 y el 2012, según el informe de coyuntura económica del DANE y el Banco de la República (DANE, 2012), a primera vista la solución de ocupación o empleo en el municipio fue del 40,2% de ciudadanos que trabajaron como empleados particulares, el 32,2% trabajaron por cuenta propia, y 14,1% fueron empleados del Gobierno. En consecuencia, tenemos un porcentaje del 14,1% de vinculación directa con la administración, lo cual implica un nombramiento o cargo público (nombramiento

en cargo de libre nombramiento y remoción, en provisionalidad, en cargo de elección popular o en carrera administrativa).

Sin embargo, en los datos del ICER no se ha tenido en cuenta el peso de la contratación estatal dentro de las tasas de ocupación indirecta en el sector público. La vinculación laboral con el sector público incluye a las personas que se encuentran laborando en la ejecución de un contrato estatal, fundamentalmente, mediante ordenes de prestación de servicios profesionales (en los datos en comento fueron incluidas como personas que trabajan por cuenta propia, es decir, en el sector privado):

La población ocupada en Tunja registró un incremento entre 2008 y 2012 (10 mil personas), convirtiéndose el sector de servicios, comunales, sociales y personales (33,8%) como el mayor generador en el 2012. Luego se ubicó: comercio, restaurantes y hoteles (31,1%) y, por último, transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,5%). (DANE, 2012, p. 19)

Tampoco se tuvieron como vinculadas de forma directa o indirecta a las personas que trabajan para el sector público como subcontratistas (por ejemplo, en contratos de obra).

Al ampliar el punto se considera lo siguiente:

- En la Alcaldía de Tunja, según datos entregados por la entidad, existieron ciento cuarenta y cinco órdenes de prestación de servicios para el 2011, y doscientas cuarenta y un órdenes de prestación de servicios para el 2012 (Gaona Rodríguez, 2012, p. 1).

- En la Gobernación de Boyacá, según datos entregados por la entidad, existieron trescientas cuarenta y dos órdenes de prestación de servicios para el 2012, y 2513 órdenes de prestación de servicios para el 2012, según el Oficio 3089 de fecha 30 de octubre de 2012. (Araque Peña, 2012, p. 1)

Así, entonces, como se mencionó en el artículo “Pornocracia ‘relaciones mujer y poder’”:

El peso del sector público se encuentra entre un 14,1% y un 86,5% de la tasa general de ocupación en la ciudad, donde el 14,1% de empleados públicos no son susceptibles de discrecionalidad en su acceso a la función pública o en otras palabras empleados que gozan de un margen de estabilidad por su tipo de vinculación (carrera administrativa, LNR o

elección popular), en contraste con un aproximado o relativo 72,4% que por su vinculación carecen de estabilidad, dado que su relación es contractual (OPS o subcontratistas) o dependiente de otras modalidades de vinculación indirecta con el sector. (Rodríguez Casallas, 2015, p. 135)

De esta manera, tenemos que uno de los sectores más importantes de ocupación laboral es el sector público, lo cual permite interpretar que el acceso a dicha solución de ocupación laboral, en un contexto de necesidad económica, es fuente de poder.

Flexibilización laboral

La flexibilización laboral hace referencia al incumplimiento maquillado de las disposiciones del ordenamiento laboral mediante artilugios formales que pretenden disminuir las garantías laborales existentes en el ordenamiento interno de los países.

Como se menciona en la Sentencia C-614/09:

La relación contractual entre los particulares y el Estado en Colombia está regida por la Ley 80 de 1993 y se configura cuando: i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados.

En este orden de ideas operan los siguientes fenómenos: 1) el contratista deberá acreditar su afiliación al sistema general de seguridad en salud y pensiones e impuestos, lo cual implica que el monto del contrato se ve disminuido por el pago de aportes, impuestos, estampillas, etc.; y 2) el contratista no gozará de prestaciones sociales como cesantías, vacaciones, etc. (dado que no existe formalmente relación laboral).

Sumado a lo mencionado, contratistas han venido prestando sus servicios en la administración vinculados con contratos de órdenes de prestación de servicios, pero en materialidad

han prestado funciones públicas, marcan horario, trabajan subordinados y con su actividad cumplen con el objetivo misional de la entidad.

Sobre el particular, menciona la Corte Constitucional en la Sentencia C-614/2009:

La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de mérito.

Al ampliar el punto, la flexibilización laboral y la necesidad de acceso a una fuente de solución de ocupación laboral como fenómenos implican para el contratista las siguientes situaciones:

- No existe estabilidad en la solución de ocupación laboral para el contratista dado que el plazo máximo de un contrato estatal de OPS es de un año. El Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, en su artículo 14, “Anualidad”, señala: “El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (Decreto 111 de 1996)

En consecuencia, el contratista que después del mes de diciembre se encuentra en condición de desempleado es influenciado dado que se encuentra en situación de vulnerabilidad al necesitar una fuente de ingresos, para el sistema clientelista dicha situación es una forma de mantener cautivo al “cliente” en torno a las lógicas clientelares porque éste necesita continuamente la

- El contratista se encuentra desamparado frente a contingencias como el desempleo en la medida que no tiene auxilio de cesantías, tampoco tiene vacaciones y demás prestaciones sociales.

Sistema clientelista

Como se ha mencionado con anterioridad, las nuevas dinámicas del sistema clientelista han utilizado como “botín político” la contratación de personal mediante contratos estatales en las entidades públicas. Es una forma estilizada de configuración de una nómina paralela de personal mediante contratos de OPS, a fin de ser utilizada como utilizaron las nóminas de las entidades públicas antes de la década de los ochenta y aun hoy.

Ahora, esta nueva modalidad de “nóminas paralelas” tiene grandes ventajas para el “sistema clientelista”, las cuales podemos resumir en los siguientes puntos:

- *Mayor inestabilidad del cliente.* El “botín político” utilizado por el sistema clientelista antes de la década de los ochenta del siglo pasado fue el empleo público, empleos que se encontraban en la planta de personal de las entidades públicas y, una vez vinculado el funcionario, gozaba de una relativa estabilidad. Con la inclusión de las nóminas paralelas como “botín político” y al ser conformadas por los contratos de OPS, bajo el principio de anualidad, se ha generado en los “clientes” o contratistas mayor inestabilidad y dependencia de este frente al “patrón”, quien ha de encargarse de la renovación periódica del contrato según los resultados que otorgue “él cliente” en los procesos de refrendación electoral o como parte de su maquinaria política.
- *Mayor necesidad en el cliente.* En el cliente que hace parte de una nómina paralela y es vinculado mediante un contrato de OPS, la precarización y flexibilización laboral generan mayor necesidad, ya que no cuenta con auxilio de cesantías, primas y demás garantías del ordenamiento laboral. En consecuencia, a mayor necesidad en el cliente, al existir flexibilización laboral, un entorno de soluciones de ocupación laboral reducidas en el sector privado, las prácticas políticas que posibilitan el funcionamiento del sistema clientelista colombiano se enraízan con mayor fuerza en el sistema político.

Conclusiones

Como refiere Álvarez Collazos (2009), el sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público favorece el desarrollo de la función administrativa del Estado, al ser una manifestación de los principios de la democracia liberal y el modelo burocrático weberiano.

Sin embargo, como refieren Álvarez Collazos (2009) y Jesús Molina (2004), en Colombia la implantación del sistema de carrera administrativa o el sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público no ha sido integral; los intereses de los diferentes actores políticos que compiten por llegar al poder político han impedido su implementación total.

Las lógicas del sistema clientelista, referidas por Ferán González (1997) en la práctica política y cultura política colombiana, han dificultado dicha labor. En consecuencia, los esfuerzos por la implementación de dicho sistema realizados desde la década de los treinta del siglo pasado han sido contrapuestos a la voluntad política en el mantenimiento de sus posiciones de privilegio mediante la apropiación del Estado.

Ahora bien, el sistema clientelista en Colombia ha estilizado sus formas para acomodarse a los requerimientos de las prácticas políticas al dar la impresión de legalidad en sus formas y desplazar el “botín político” que otrora representaba el empleo público a la contratación estatal, principalmente, de contratos de órdenes de prestación de servicios. Lo anterior resultado de los procesos de reducción del tamaño del Estado y la burocracia estatal.

Las prácticas administrativas en la contratación estatal, contribuyen por ende, a la configuración nóminas paralelas mediante contratos de órdenes de prestación de servicios, las cuales constituyen actualmente el “botín político” en las dinámicas del sistema clientelista. Este fenómeno ha generado una situación de mayor vulnerabilidad y dependencia del “cliente” frente al “patrón” en las relaciones económicas implícitas en el sistema clientelista colombiano, en razón a la flexibilización en las relaciones laborales que implican los contratos de órdenes de prestación de servicios.

Por otra parte, el fenómeno descrito es posible por la dicotomía entre el modelo ideal de la administración pública (resultado de la apropiación de los principios del pensamiento administrativo público en el ordenamiento jurídico interno del país) y las prácticas administrativas en torno a fenómenos tales como: 1) el corporativismo; 2) el clientelismo político; 3) la corrupción; y 4) la apropiación criminal del Estado. En consecuencia, el desarrollo histórico del sistema político colombiano ha producido una administración pública débil e influenciada. Las instituciones operan con legalidad formal y prácticas sociales informales.

Como efecto se tiene que la debilidad de la administración pública para responder a los fines y cometidos del Estado amplía las brechas sociales, lo que genera mayor pobreza y necesidad de los “clientes” frente a los “patrones” dentro de las lógicas del “sistema clientelista”, quienes en últimas siguen las lógicas del sistema clientelista colombiano al no encontrar otra forma de solucionar sus requerimientos económicos u otra posibilidad de solución de ocupación laboral.

En este orden de ideas, surge para el país la necesidad de replantear las prácticas administrativas, la implementación total del sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público y la reconstrucción del concepto de lo público.

El fenómeno de las nóminas paralelas fomenta la flexibilización laboral o precariedad laboral, dado que la persona que suscribe un contrato de orden de prestación de servicios formalmente no se encuentra en una relación laboral, aunque materialmente pueda darse dicha situación. En consecuencia, el contratista que debe asumir los costos de afiliación al sistema de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales, no tiene derecho a vacaciones, cesantías, primas y demás prestaciones sociales a cargo del empleador conforme al régimen laboral colombiano.

La necesidad de una fuente de ocupación laboral en un contexto como el colombiano favorece el sometimiento de los “clientes” que se encuentran inmersos en el sistema clientelista, entendido este como un sistema de seguridad social en los términos de James Scott. En otras palabras, las personas que participan en las dinámicas del sistema clientelista colombiano sucumben a dichas prácticas por la necesidad de una solución de ocupación laboral, al existir una situación de precarización laboral, pues la necesidad se amplía.

La formalidad que representa estar vinculado en carrera administrativa para las personas que han optado por desarrollarse profesionalmente en el sector público contrasta con la inestabilidad de las personas que se han vinculado con dicho sector mediante contratos de órdenes de prestación de servicios, dado que se consideran trabajadores independientes con autonomía técnica y financiera.

La implementación total del sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público o sistema de carrera administrativa favorece el desmonte del sistema clientelista colombiano, la imparcialidad de la función pública y el cumplimiento con los fines y cometidos del Estado.

En fin, el mundo en que vivimos es el resultado de las decisiones que tomamos.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Collazos, A. (2009). *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Araque Peña, M. A. (2012). *Oficio 3089 de fecha 30 de octubre de 2012. Gobernación de Boyacá. Asunto Radicado 3792 de 2012. Suscrito por el Director de Contratación Marco Antonio Araque Peña*. Tunja: Gobernación de Boyaca.
- Bautista, O. D. (2006). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Andalucía: Universidad Internacional de Andalucía.
- Bobbio, N. (2005). *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno.
- CDA (Casa del Abogado). (2014). Política y burocracia. Ponencia presentada en el *Comité Ejecutivo de la Abogacía Colombiana*, realizado el 7 de septiembre de 2014. Recuperado de <http://www.casadelabogado.org/en/357-politica-y-burocracia-dr-diego-fernando-rodriguez-c.html?showall>.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta iberoamericana*. Presentada en la *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Constitución Política de Colombia, (CPC). Julio 4 de 1991 (Colombia).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2012). *ICER. Informe de Coyuntura Económica. DANE y Banco de la República. 2012*. Bogotá: Dane.
- Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Enero 15 de 1996. DO 42692.
- Gaona Rodríguez, C. (2012). *Oficio SA-1567*. Tunja: Alcaldía Mayor de Tunja.

- González González, F. (1997). *Para leer la política "Ensayos de historia política Colombiana"* Tomo I. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Guerrero, O. (2009). Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 6-20.
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harmon, M. y Meyer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Jesús, M. (2009). *Democracia en Colombia y poder público. ¿Es público o privado el Estado en Colombia?* Bogotá: ESAP.
- Molina Giraldo, J. M. (2004). *Reconstrucción de la racionalidad pública de la administración estatal*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Investigaciones.
- Molina Giraldo, J. M. (2009). *Democracia en Colombia y poder público. ¿Es público o privado el Estado colombiano?* Bogotá: Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública.
- Ramos Acevedo, J. (2014). *Cátedra de derecho administrativo general y colombiano Tomo I*. Bogotá: Ibañez.
- Rey Cantor, E. (1994). *Teorías políticas clásicas de la formación del Estado*. Bogotá: Temis.
- Rodríguez Casallas, D. F. (2015). Pornocracia, "relaciones mujer y poder". Tradición patriarcal, clientelismo, sistema electoral y participación femenina en política en el departamento de Boyacá. *Nova et Vetera*, 124-140. Recuperado de <https://revistas.esap.edu.co/index.php/novaetvetera/article/view/30/34>
- Rodríguez Casallas, D. F. (2016). La encrucijada de la descentralización en Colombia. *Justicia, Sociedad y Derecho*, 113.
- Rodríguez Casallas, D. y Arango Morales, X. (Enero-junio de 2017). Despolitización y ética pública. *Justicia* 31, 65-86.

Rodríguez Rodríguez, L. (Marzo de 2008). El marco constitucional del derecho administrativo en Colombia. *A&C Revista de direito administrativo & constitucional*, 31.

Scott, J. (1970). *Patron client politics and political change*. Los Ángeles: 66th. Annual Meeting of the American Political Science Association.

Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-614. (Pretelt Chaljub, J., 2009).

Vicher, D. (2015). *Charles-Jean Bonnin: los principios de la administración pública*. UVEG, 1.

Weber, M. (1944). *Economía y sociedad. Tomo II*. Mexico: 1944.