



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COLOMBIANO.**

**MIGUEL ANGEL LEÓN HERNÁNDEZ**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá D.C., Colombia  
2012



# **EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COLOMBIANO**

**MIGUEL ANGEL LEON HERNANDEZ**

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

**Magister en Derecho**

Director:

Doctor, Félix Hoyos Lemus

Derecho Administrativo

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá D.C., Colombia  
2012



*Dedicatoria:*

*A mi madre, Ana Cecilia, mujer ejemplar, que siempre entendió el amor a sus hijos, cómplice de mis aventuras y proyectos, quien partió dejando una huella indeleble en nuestros corazones. Gracias.*

*A David, mi hijo, bendición de Dios, quien me ha tenido en pie de lucha por lograr un futuro mejor. Gracias.*

## Resumen

Estudio innovador que analiza críticamente, el uso y aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa de la rama ejecutiva del nivel nacional del Estado Colombiano, concretamente en el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), para el periodo correspondiente 2002-2010; ciclo importante para el institucionalismo colombiano, al presentarse una reforma al Estado con base a las ideas de instrumentos para la nueva gestión pública y de los intereses bélicos y antagónicos del gobernante de turno. Se concluye, que la aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa, en función de las políticas estatales que procuran por la austeridad del gasto público e institucionalizar a un más las prácticas clientelistas, vulnera la dignidad humana y los derechos irrenunciables a la seguridad social, estabilidad laboral y beneficios mínimos establecidos en normas laborales que un Estado Social de Derecho debe garantizar y proteger.

### Palabras clave:

- Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa.
- Estado Social de Derecho Colombiano.
- Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Reforma al Estado.
- Nueva Gestión Pública.
- Clientelismo.
- Derechos fundamentales.

## **Abstract: Service agreement for administrative management support of Colombian State.**

This is a novel, critical analysis of the use and implementation of the service agreement for administrative management support of the executive branch of the Colombian State, specifically in the Administrative Department of Public Service (DAFP), from 2002 to 2010. This period is relevant to Colombian institutionalism due to the State reform based on the instrumentalizing ideas of new public management, and of the war and opposing interests of the government leader at the time. It has concluded that the implementation of the service agreement for administrative management support, based on the state policies focused on the austerity of public spending and to institutionalize clientelist practices even further, violates human dignity and the inalienable rights to social security, job stability and the minimum benefits set forth in labor standards that a Social Rule of Law should guarantee and protect.

### **Keywords:**

- Service agreement for administrative management support.
- Social Rule of Law in Colombia:
- Administrative Department of Public Service.
- Reform of the Colombian State.
- New Public Administration.
- Clientelism
- Fundamental Rights.

# VIII EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COLOMBIANO

---

## Contenido

	Pág.
Resumen .....	VI
Lista de gráficos .....	IX
Lista de tablas.....	X
Lista de Símbolos y abreviaturas .....	XI
Introducción.....	13
<b>1. Capítulo 1. El Estado y su administración .....</b>	<b>16</b>
1.1. Orígenes de la prestación personal del servicio, el estado moderno y la administración pública .....	16
1.2. Estado de Derecho y Burocracia .....	21
1.3. Transformaciones de la prestación personal del servicio, el Estado y su administración pública - crisis de la burocracia-.....	25
1.4. Antecedentes, concepto y aplicación de la nueva gestión pública .....	33
<b>2. Capítulo 2. La burocracia y la nueva gestión pública en Colombia .....</b>	<b>41</b>
2.1. Los orígenes y fracasos de la burocracia .....	41
2.2. Implementación gradual de la Nueva Gestión Pública .....	50
2.3. La reforma administrativa del año 2002.....	57
<b>3. Capítulo 3. El contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa y su aplicación en el DAFP 2002-2010.....</b>	<b>69</b>
3.1. Las reformas de la planta de Personal en el DAFP.....	69
3.2. Aplicación del Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión en el DAFP.....	79
3.3. Cuestionamientos y críticas a la Reforma administrativa y aplicación del Contrato de Prestación de servicios en el DAFP .....	86
<b>Conclusiones .....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>103</b>



## Lista de Gráficos

	<b>Pág.</b>
<b>Gráfico 2-1:</b> Resultados de la intervención de 181 Entidades Públicas.....	59
<b>Gráfico 3-1:</b> Estructura Misional y de Apoyo de DAFP, DECRETO 1444 de 1999.....	73
<b>Gráfico 3-2:</b> Estructura Misional y de Apoyo de DAFP, DECRETO 1677 de 2000.....	74
<b>Gráfico 3-3:</b> Estructura Misional y de Apoyo de DAFP, DECRETO 188 de 2004.....	75
<b>Gráfico 3-4:</b> Estructura Misional y de Apoyo de DAFP, DECRETO 264 de 2007.....	76
<b>Gráfico 3-5:</b> Estructura Misional y de Apoyo de DAFP, DECRETO 3715 de 2010.....	77

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1-1: Comparativo de paradigmas administrativas en el Estado.....	35
Tabla 2-1: Reforma del Estado bajo el régimen de Álvaro Uribe Vélez.....	58
Tabla 2-2: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2000-2001.....	60
Tabla 2-3: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2001-2002.....	61
Tabla 2-4: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2002-2003.....	62
Tabla 2-5: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2003-2004.....	63
Tabla 2-6: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2004-2005.....	64
Tabla 2-7: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2005-2006.....	65
Tabla 2-8: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2006-2007.....	66
Tabla 2-9: Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2007-2008.....	67

# Lista de Símbolos y abreviaturas

## Abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
Art	Artículo
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública

## Introducción

“Cuando contemplamos a los hombres, solo vemos a hombres estatizados, a servidores del Estado, que, durante todas sus vidas, sirven al Estado y, por ende, durante todas sus vidas sirven a la contranatura”<sup>1</sup>

Dada su fuerza simbólica y material, el derecho como lenguaje que tiene el poder de reprimir, articular, dejar vivir y morir, ha colonizado el mundo de la vida (Habermas, 1993) de tal forma que determina la existencia de los seres que hay en el mundo. El más fuerte no lo es siempre demasiado para ser constantemente amo o señor, sino trasforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber, (Rouseeau,1983).

Una de las manifestaciones más relevantes del derecho y su fuerza simbólica es el Estado, entendido como aquella comunidad humana normativizada que se disputa de forma política y hasta violenta dentro de un determinado territorio, el monopolio de la fuerza legítima y la potestad de la reproducción cultural, social y económica.

Los cambios normativos que delimitan la estructura y posibilidades del Estado Moderno se han consolidado preponderantemente según las necesidades económicas, de tal manera que articulan un tipo especial de “administración pública”, entendida como el conjunto de instituciones y organismos inherentes a la manifestación de la acción de Estado<sup>2</sup>.

En este trabajo se analiza de manera crítica<sup>3</sup> una de las transformaciones de la administración pública en Colombia para el siglo XXI<sup>4</sup> y a su vez, una de las

---

<sup>1</sup> T, Bernard, Maestros antiguos (alte Meister Komodie). Madrid alianza Editorial, 1991.

<sup>2</sup> Foucault dirá que: “se pueden analizar tales relaciones (de poder), o más bien diría que es perfectamente legítimo hacerlo, enfocando hacia instituciones cuidadosamente definidas” Foucault Michel, El sujeto y el Poder; contenido en PENSAMIENTO Y EXPERIMENTACION; Deleuze, Foucault, Lyotard y Otros, Jaime Toro Compilador Revista TEJER Documentos, 2005, p. 44. 45

<sup>3</sup> “Nuestro trabajo crítico, tiene profundas raíces marxistas, que se acompañan de técnicas usadas en los critical legas studies. Véase, Pérez, Lledó, Juan A. “Teorías Críticas del Derecho” en Ernesto Garzón Valdez, Francisco J Laporta (editores) El Derecho y la Justicia. Madrid: Trotta.

consecuencias que devino de este cambio institucional, la cual se contrae en el contrato de prestación de servicios de “apoyo a la gestión”: figura jurídica actual y novedosa que no ha sido objeto de desarrollo académico, pues, si bien se han hecho estudios, éstos han sido referidos al contrato de prestación de servicios sin que hasta momento se haya analizado la causa y efecto del complemento denominado “apoyo a la gestión”, por lo tanto, la pretensión de éstas líneas académicas es evidenciar la razón de esta nueva denominación y las consecuencia del mismo dentro del ordenamiento jurídico que repercuten dentro de la sociedad.

El estudio del nuevo termino jurídico, comprende la rama ejecutiva del nivel nacional del Estado Colombiano, concretamente lo sucedido en el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), dentro del límite temporal de los años 2002-2010; periodo relevante para el institucionalismo colombiano al presentarse una serie de políticas gubernamental es que profundizan una reforma del Estado Colombiano de conformidad a las ideas instrumentalizadoras de la nueva gestión pública y los intereses bélicos y antagónicos del gobernante de turno.

La tesis que se propone no se efectúa desde un aspecto normativista puro<sup>5</sup>, es decir, buscando explicar el fenómeno que se critica desde un análisis exclusivo de textos jurídicos de carácter doctrinal o normativo, sino mirando las circunstancias mismas que posibilitan la creación de la norma, sus efectos, las intensiones y consecuencias administrativas, políticas, económicas, culturales y sociales que hay detrás de toda reglamentación<sup>6</sup>.

La perspectiva de la tesis problematiza un fenómeno altamente complejo dado que el mismo comporta una serie de conocimientos desde el punto de vista político, económico, administrativo, social, jurídico e histórico, que a la postre resultan relevantes para

---

<sup>4</sup>En medio de un régimen político que desde sus inicios suspendió todo contenido ético de derecho (Agamben, 2004) gracias a un paradigma de seguridad que como técnica normal de gobierno transvaloró las raíces mismas de las razón política y la juridicidad, poniendo en cuestión la legitimidad, validez y eficacia de dicho sistema biopolítico.

<sup>5</sup> El derecho solo es concebible en un sistema abierto, no autopoietico. Razones críticas a los discursos de Luhmann y Kelsen.

<sup>6</sup> Véase, Schmitt, Carl, “Distinción de los modos de pensar la ciencia jurídica” en, Sobre los Tres Modos de Pensar la Ciencia Jurídica, Madrid: Técnos, 1996, pág. 43.

entender y exponer lo que se cuestiona, por lo tanto, es necesario desarrollar un esquema de trabajo como el que se presenta.

La primera parte del texto explica los orígenes y desarrollo del Estado, la administración pública y la prestación personal del servicio, conceptos base pues son ejes transversales que constituyen y posibilitan la conceptualización que se expondrá en el desarrollo de la tesis.

Entendidos los orígenes y transformaciones del Estado, la administración pública y la prestación personal del servicio, es necesario en una segunda parte evidenciar el desarrollo histórico de la administración pública en Colombia, conociendo las instituciones que regulan el personal al servicio del Estado y haciendo énfasis en la situación que se vivió en el Estado Colombiano durante los años 2002 – 2010, periodo relevante para la administración pública colombiana dada las reformas administrativas de que fueron objeto las entidades estatales del nivel central, a fin de ahorrar recursos fiscales, mantener prácticas clientelistas y reforzar una política de guerra. Al servicio de éstas y para su logro se materializó las reformas en las dependencias de las entidades del nivel central, así como la figura del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

Establecido lo anterior, se profundizará en el entendimiento de las reformas del Estado desde las modificaciones que se presentaron en las dependencias de una de las entidades del nivel central, esto es, el Departamento Administrativo de la Función Pública, preámbulo necesario y pertinente para analizar y determinar la verdadera intención del uso de la figura novedosa del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

De las premisas citadas, se plantea una problemática para el derecho administrativo: **¿Cuál es la causa, finalidad y consecuencias de la aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa, en el Estado Social de Derecho Colombiano, en el periodo comprendido 2002-2010?**

La respuesta a esto quedará en manos del lector, pues tendrá que repensar todo lo dicho en este texto, a fin de que desde su realidad aporte una solución al problema planteado, dado que lo que se verá es un grave problema para el derecho administrativo que no tiene

una única respuesta, pues al ser el “contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa” una figura jurídica compleja demandará de una serie de cuestiones que lleguen hasta los cimientos mismos que sustentan una sociedad.

## 1. Capítulo 1

### El Estado y su Administración

#### 1.1 Orígenes de la prestación personal del servicio, el Estado moderno y la administración pública

Los orígenes del trabajo libre y la prestación personal del servicio, se encuentran en la superación del tratamiento jurídico de las relaciones de trabajo bajo la concepción básica del derecho romano –*locatio conductio operarum*<sup>7</sup>, ya que la verdadera dimensión social y contenido histórico de la prestación personal del servicio no se ubica en el romanismo sino desde el germanismo; al estudiarse el derecho alemán partir del siglo VI es evidente que el contrato de prestación de servicios tiene sus raíces en el derecho de personas con la figura de la *kommendation*, o contratos de servicio fiel, que consiste en la entrega de un servicio sin sacrificio de la personalidad: el hombre del sequito, el antrustio, el Vasallo, el *Muntmann*, mantiene su libertad en la edad media (Gierke, 1914).

El contrato de servicio fiel representa un vínculo jurídico personal entre señor y servidor que se enmarca en unas ritualidades, en un primer momento de palabra y dándose la mano se llegaba a un acuerdo en cuanto a la relación servil que se establecía, luego de esto el que se obligaba a servir se ataba las manos y el que lo aceptaba lo rodeaba con sus manos, luego de esto, el Señor daba una dádiva al que se disponía a servir, que luego de ser recibida, se constituía como una obligación irrevocable, seguido a esto se

---

<sup>7</sup> Al excluir el concepto romano de arrendamiento de servicios, se pone de manifiesto en la legislación su incompatibilidad con el moderno concepto de trabajo. Sabido es que la *locatio conductio operarum* del derecho romano ha nacido de un desgajamiento del arrendamiento de cosas. Su punto de partida fue el arrendamiento de esclavos, que se consideró como la cesión de animales de trabajo a cambio de una prestación en dinero en el mismo sentido que los arrendamientos de cosas.



hacían una recíproca promesa de fidelidad que se reforzaba por el servidor mediante un juramento o voto.

De lo anterior se deriva un deber de fidelidad y lealtad recíproca que se acompaña, por parte del Señor, de un poder para ordenar, castigar, proteger y representar al servidor, y por parte del servidor, a la obediencia y la prestación de un servicio que en principio era total –vasallo-y que luego se modera por estipulación contractual de las partes. Este contrato de prestación de servicio fiel, por lo tanto, no es tan solo un contrato obligacional -prestación del servicio y retribución- sino que también personal -cuidado, manutención, protección- (Gierke, pág. 15-18)

Gracias a este vínculo jurídico-personal de la prestación personal del servicio es que la edad media podrá sustentarse en relaciones feudales, la relación de fidelidad hacia el Señor será vista como una fuente de protección, ingresos, un intercambio de servicios por un salario o título mobiliario, en fin, un servicio en función del Señor, Príncipe o Rey, que se reflejará en diversos campos como el agrario, alta jerarquía, militares, cortesanos, incluyendo diversidad de otros servicios.

La relación social de servicios era el origen de las grandes fortalezas y castillos que hacia el siglo XI albergaran a las figuras desarraigadas del modelo social, esto son: el comerciante aventurero y el artesano, que al aumentar en su número disminuirán el espacio dentro de las murallas construidas en función de tácticas de defensa militar, siendo la razón por la cual, los comerciantes y los artesanos comenzaran a establecerse en la entrada de las fortalezas en lo que se llama “faubourgs”. Cuando las condiciones económicas prosperan los “faubourgs se desarrollan hasta el punto de rodear completamente la fortaleza o el castillo; es lógico ver en este fenómeno de urbanización el triunfo de una nueva clase sobre la nobleza y el clero. (Vachet, 1970, pág. 39)

“Pero el crecimiento material de los burgos y de las ciudades es relativamente poco significativo en relación al modo de vida que allí se desarrolla, al orden y a la organización social a los que da nacimiento. En efecto, la vida del burgo exige un nuevo tipo de relaciones humanas, porque la actividad económica exige la mayor libertad de movimiento posible. A la libertad del burgués debe añadirse una nueva jurisprudencia, un nuevo derecho adaptado a una nueva actividad económica, que no tiene nada en común con el trabajo de un campo y la propiedad de una tierra. La autonomía jurídica se acompaña de

una autonomía administrativa, de manera que la burguesía se ve dotada progresivamente de un estatuto particular en la sociedad medieval” (Vachet, 1970, págs. 39-40)

Esta burguesía impulsó su desarrollo gracias a nuevos descubrimientos y la apertura de rutas comerciales, al punto que para el siglo XV va a pasar progresivamente el poder económico de manos de los nobles y de la iglesia a la burguesía de las ciudades, especialmente a la burguesía comerciante. En el seno de esta burguesía tendrá un gran desarrollo las ideas políticas y científicas.

Al lado de esta construcción social burguesa que como se podrá notar no es solo material sino también ideológica, entre los siglos XVI a XVIII, los señores feudales se agruparon mediante pactos contractuales que darán aparición a los Estados estamentales o absolutistas<sup>8</sup>, fenómeno político que se consolidara en vastos territorios con una relativa unidad cultural y que se sostendrá socialmente por el beneplácito religioso, la concentración de un gran poder militar y político, la acumulación de grandes riquezas y la figura jurídica de la prestación personal del servicio que permitía tener un sequito permanente a su servicio.

Como fenómeno político, el Estado que surge tendrá una característica especial, según Foucault (1977-1978) las riquezas del príncipe pasaran a ser la riqueza del Estado y ya no le interesó tanto las posesiones mismas, sino las riquezas inherentes al Estado, los recursos a su disposición, posibilidades comerciales, balanza de intercambio, etc.,

---

<sup>8</sup>“Así como los diferentes titulares de feudos y prebendas, y otros titulares de poderes apropiados, en virtud de concesión real, los ejercen en razón del privilegio otorgado, así también el conferido al soberano es considerado como un privilegio personal reconocido y garantizado por los señores feudatarios y otros, es decir, como su “prerrogativa”. Ahora bien, estos poseedores de privilegios se “socializan” cuando las circunstancias lo requieren –mediante pacto- con vistas a la realización de una acción concreta que no sería posible sin su cooperación. Pero la subsistencia de un “Estado” de la índole mencionada significa sencillamente que aquel pacto continuo, inevitable a consecuencia de la categoría contractual de todos los derechos y deberes y de la falta de elasticidad correspondiente se ha convertido en un estado crónico que, en determinadas circunstancias se convierte en un orden establecido estatuido mediante una “socialización” expresa. Una vez que los titulares de feudos constituían una comunidad jurídica, el Estado estamental surgió por muy diferentes motivos, principalmente como una forma de adaptación de las organizaciones feudales y privilegiadas estereotipadas y, consiguientemente, poco elásticas, a necesidades administrativas inusitadas o hasta entonces desconocidas”(Weber, 1922, pág. 825)

fenómeno que conllevó a su vez a la expropiación de los titulares “privados” de poder administrativo que junto al rey existe (Weber 1918), no hay ni un solo funcionario que sea propietario del dinero que gasta o de los edificios, recursos, instrumentos o máquinas de guerra que utiliza; se evidencia con esto una “separación” entre el cuadro administrativo (empleados administrativos) y los medios materiales de administración (Weber, 1918).

La consolidación de los Estados modernos se dará en una época atravesada por múltiples y diversificados espacios de poder que tendrán entre sí constantes luchas, no solo con otros reinos y nacientes Estados, sino que también con poder emergente de la burguesía, por tanto, en la necesidad natural de mantener el poder surgió un especialísimo personal al servicio de los Reyes que sugirió una serie de ideas para orientar la acción del Estado, nace la “razón gubernamental”, una forma de administrar las alianzas del poder, las riquezas y las personas al servicio del Estado, una forma de pensar, razonar y calcular lo que es y debe ser el Estado (Foucault, 1977-1978), nace la “razón de Estado” de la cual dirá Foucault a través de palabras de Botero, es “el conocimiento perfecto de los medios por los cuales los Estados se forman, se refuerzan, permanecen y crecen” (Foucault, 1979).

Los instrumentos para consolidar dicho razonamiento estatal serán la política, la hacienda y la policía, objetos ideados según la mente de los pensadores políticos de la época que se conocerán como los Cameralistas<sup>9</sup>: escritores alemanes de mediados del siglo XVI y finales del XVIII, que “dedicaron sus esfuerzos en pro de la concepción, desarrollo y enseñanza de doctrinas, técnicas y procedimientos para desarrollar el poder del Estado, poder que consideraron situado en el incremento de la prosperidad material de los súbditos”. (Guerrero, 1986, pág. 81)

Para entender lo que representaba la política, la hacienda y la policía en esos momentos, es necesario traer a cita a uno de los más reconocidos Cameralistas, el Señor Juan Von Justi (1756) quien dirá que el objeto de la política era la seguridad del Estado por fuera como por dentro, y en su principal ocupación instruirse de la conducta, las acciones y de

---

<sup>9</sup> La Cámara es un consejo, es decir, una organización colegiada donde sus miembros despachan los asuntos administrativos. Su composición es poliárquica; su forma de trabajo, el acuerdo en consenso; el desahogo de los asuntos se hace en sesiones ordinarias. Está asistida por una secretaría integrada por oficiales administrativos que redactan los acuerdos camerales, archivan la documentación y despachan los negocios. Los miembros de la Cámara son los cameralistas, o funcionarios estatales que laboran en su seno. (Guerrero, Las ciencias camerales, 1985)

los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas, como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros, igualmente ahogar los partidos y las sediciones que se forman dentro del territorio y tomar las medidas necesarias para prevenirlas; por otra parte, el objeto de la policía<sup>10</sup> es “comprender todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir”; mientras que el objeto de la hacienda es descubrir medios para emplear las rentas del modo más ventajoso, para poder en tiempo de necesidad o en la oportuna ocasión, subvenir los gastos que está obligado a hacer el Estado.

Fruto de los anteriores razonamientos se consolida un espacio político-administrativo que se singulariza y estratifica alrededor del uso de la coacción física, el buen uso de los recursos económicos y la generación de bienestar hacia una población limitada dentro de un territorio, surge un Estado fundamentado en el derecho divino y la promesa de brindar bienestar a la población.

Si bien, hay un ideal loable en los Estados absolutistas, en su fondo subyace cierto despotismo al encarnarse el poder en una figura divinizada que abusa precisamente por su carácter divino del poder, hecho que a todas luces irá en contra de la ideología liberal que desde hace ya bastante tiempo iba germinando y propagándose en medio de la sociedad. El liberalismo, llevará en sus caudalosos raudales aquello que se conocerá como ilustración, entendido como intento de remplazar la religión, el orden y el clasismo, por la razón, el progreso y la ciencia.

La ilustración traerá sus contradicciones, por ejemplo, el surgimiento de un despotismo ilustrado que reconocerá sus desmanes y se convertirá en una autocracia responsable de conciencia pero que en sus acciones no morigerará los hábitos adquiridos, razón por la cual no alcanza a ser aceptada por la mayoría de sus súbditos especialmente los burgueses, hecho social y político que llevó al surgimiento de los lemas históricos de

---

<sup>10</sup> La Palabra policía es derivada del griego Polis, ciudad y significa el orden y la disciplina que reina entre los ciudadanos que la componen. (Justi, 1756).

libertad, fraternidad e igualdad, conceptos que por su fuerza hacen caer de sus asientos a los regímenes absolutistas e ilustrados a finales del siglo XVIII.

El nuevo régimen burgués no dejó del todo el orden ya establecido, pues, propugnó por la necesidad de mantener esa instancia especializada de dirección y de dominación, dotada de un poder de coacción sobre los miembros, ya no legitimada en la razón divina encarnada en un rey, sino, en las razones de derecho. Nace el Estado de Derecho como fenómeno burgués<sup>11</sup>.

## 1.2 Estado de Derecho y Burocracia

Al surgir el Estado de Derecho, también surgen cambios en la forma de administrar el Estado, será una forma racional en la que el pensamiento de policía sufre una metamorfosis y pasa a ser un pensamiento de administración; tales antecedentes los encontramos en el pensamiento administrativo francés representado en Bonnin (1812) a través de su texto “la ciencia de la administración”, (...) en fin, que habiendo llegado a ser muy numerosa la población, ya fue preciso formar muchas de su clase, las cuales reunidas compusiesen un cuerpo bajo el nombre de nación o Estado, dirigido por un jefe principal a quien se someterán voluntarios todos los asociados, despojándose de una parte de sus derechos para conservar los demás a la sombra del orden, emanado de las instituciones regularizadas.

Para ello pues, debieron establecerse algunas reglas, que la experiencia y los progresos del entendimiento han ido perfeccionado; y he ahí lo que se llama ciencia administrativa, a saber, aquella que establece las relaciones entre la sociedad y los administrados, y los medios de conservar esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interesa al orden social, llevando siempre en consonancia el interés público con el privado”

---

<sup>11</sup> La moderna sociedad burguesa, que ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clase. Únicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas” (Marx & Engels, 1948, pág. 35)

Del discurso anterior, es claro que el Estado de derecho y su administración mantendrá una separación radical pero armónica entre el Estado (esfera de lo público) y la sociedad (esfera de lo privado), relación que estará mediada por un derecho que propenderá que lo público este en función de los intereses privados.

“Una vez operada tal separación, cavada esta distancia, el polo administrativo tiende a polarizarse, a endurecerse, por el juego de la institucionalización: asistimos a la construcción de un verdadero aparato de dominación estratificado, permanente e impersonal, cuya influencia sobre la sociedad está garantizado por la utilización combinada de la coacción y de la manipulación ideológica. (Chevallier & daniéle, 1978, pág. 65)

Al aparato de dominación estratificado, permanente e impersonal se le denominó desde el pensamiento político-administrativo francés como Burocracia<sup>12</sup>, fenómeno social que será legitimado por el derecho. La Burocracia será permanente gracias a una estructura económica capitalista que abastecerá de rentas permanentes al Estado; el fenómeno burocrático será preponderante en los países latinos con gran influencia del derecho romano y germano.

La burocracia ha de entenderse como el cuerpo de oficinas y funcionarios que estarán al servicio del Estado sine ira ac studio según su función; gracias al mandato del derecho, el papel de la burocracia será ejercer un tipo de acción social encaminada hacia el interés general. El poder del Estado y su fuerza material personificada en la burocracia será el cumplimiento de la norma<sup>13</sup>; el Estado y su burocracia serán producto de una gran ficción jurídica(Kelsen, 1925).

La estructura de la burocracia en su forma pura tuvo las siguientes características (Weber, 2001):

---

<sup>12</sup> La Palabra buro deviene de la denominación que tiene el despacho del funcionario de Estado en francés: (Bureau). Cracia – deviene de *Cratos* que significa: Poder. Por tanto la burocracia será el poder de los funcionarios del Estado.

<sup>13</sup>Para Bobbio la noción de poder (política) y la noción de derecho son caras de la misma moneda. Norberto Bobbio “El poder y el derecho” en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, Orígenes y Fundamentos del poder político, Grijalbo; 1984. Pág.21

- Un principio de jerarquía de cargos y niveles de autoridad que implica un sistema de subordinación, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores<sup>14</sup>.
- El trabajo, la administración de los cargos se funda en documentos escritos ("archivos") que se conservan en forma original o como proyectos.
- Los recursos, expedientes, oficinas, son públicos, propiedad del Estado, y por lo tanto, están separados de la propiedad privada del funcionario.
- La actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, hecho que implica una jornada obligatoria en el despacho estrictamente fijada por el superior.
- La administración del cargo se ajusta a normas generales y conocimientos. El saber las normas y determinados conocimientos administrativos es un saber técnico particular que posee el funcionario.
- El acceso al cargo requiere de cumplimiento de condiciones y pruebas específicas que son observadas estrictamente por los superiores.

Las condiciones del funcionario fueron las siguientes:

- El acceso al cargo es con base al mérito.
- El acceso a un cargo, se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración estatal, una lealtad impersonal, funcional y objetiva.
- La ocupación de un cargo es una "profesión", al ser personas preparadas el cumplimiento de los requisitos que exige el cargo.

---

<sup>14</sup>Este sistema permite que los gobernados puedan apelar mediante procedimientos preestablecidos, la decisión de un inferior para que sea conocida por la autoridad superior.

- Comúnmente la posición del funcionario es vitalicia.
- El funcionario recibe la compensación pecuniaria en forma de sueldo regularmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez. El sueldo no se calcula, como un salario, de acuerdo con el trabajo realizado, sino en términos de "status", es decir, según el tipo de función (la "categoría") y, según la duración del servicio.
- El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público.

Según Weber, la organización burocrática esbozada tendrá como ventajas: precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales, por tanto, comparativamente superior a las restantes formas de administración existentes y que se adecúa perfectamente a la economía capitalista de mercado quien es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelvan con la mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posibles.

Conocidas las características de la administración pública burocrática, es de resaltar que está tendrá cambios que obedecen a la idea que se tenga y según las funciones que se le asignen al Estado frente a la sociedad, especialmente en el sostenimiento de la economía, es por tal motivo que algunos teóricos afirman que, "La administración Pública no puede separarse del Estado ni del capitalismo o, cuando menos, de las sociedades basadas en la circulación mercantil" (Salas, 1997, pág. 72)

Desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX se tendrán como ciertos y pertinentes los principios señalados de la administración pública burocrática, siendo las transformaciones del Estado durante el siglo XVIII – finales del siglo XX, un motivo para el crecimiento de la burocracias; a finales del siglo XX los principios de la burocracia fueron cuestionados.



### 1.3 Transformaciones de la prestación personal del servicio, el Estado y su administración pública –crisis de la burocracia-.

Entre los siglos XVIII y finales del XIX la función primordial del Estado es permitir el libre movimiento de la economía de mercado, actuando como un ente regulador que tendrá como campos prioritarios a intervenir el del orden público -justicia, defensa nacional, policía-, la construcción de obras -permitiendo el tránsito de mercancías- y la salubridad pública, acción posible gracias a la consolidación de una hacienda pública.

El Estado regulador estuvo enmarcado en la creencia de que el individuo es dominado por su propio interés y puede en su ensimismamiento, involuntariamente, maximizar la riqueza de la sociedad como contribuir a distribuirla más ampliamente (Smith, 1776)<sup>15</sup>. Bajo esta idea, el Estado interviene lo más mínimo en el campo de la economía, al considerar que está pertenece a la sociedad y por tanto, es de dominio privado.

Esta situación de libertad económica en la cual el Estado deja hacer y deja pasar, trajo como consecuencia acumulaciones de riqueza para el burgués/capitalista/empresario/empleador y pobreza para el servidor/obrero/trabajador, hecho que se traduce en profundas desigualdades en medio de la sociedad, pues, al empleador/empresario, sólo le interesara retribuir a los obreros/trabajadores lo que necesita un hombre consumir para desarrollarse y sostenerse en su vitalidad, en muchos casos, ni siquiera los salarios alcanzan a retribuir el mínimo vital que sostenga las largas horas de trabajo a la que los obreros estarán sometidos. Situación distinta es la de los servidores estatales que en razón de su status y relaciones con el poder mantienen ciertos privilegios; los servidores estatales no son muchos dado el tamaño reducido de la administración al servicio del Estado

En el sistema capitalista imperante, el valor de la fuerza de trabajo se determina por el valor de los artículos de primera necesidad exigidos para producir, desarrollar, mantener y

---

<sup>15</sup> “No es la benevolencia del carnicero, el cervecero o el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio” (Smith, 1776, pág. 46).

perpetuar la fuerza de trabajo, este tipo de intercambio entre el capital y el trabajo tiene incesantemente que conducir a la reproducción del obrero como obrero y del capitalista como capitalista, situación injusta, que Marx (1865) denomina “plusvalía”, entendida, como la ganancia que toma el empleador a costa de lo que no le paga al trabajador como producto del exceso que éste genera luego del tiempo útil para producir una determinada mercancía equivalente a su salario.

Por este fenómeno de explotación surgirán lazos sociales dentro de la clase obrera que mediante manifestaciones reivindicatorias llaman la atención del Estado para que entre a mediar en las relaciones laborales que el Estado había dejado que se sujetaran a la mano invisible del mercado, es decir, a la voluntad egoísta de los capitalistas.

Los efectos de estas exigencias sociales a mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hicieron que el Estado conciliara o por lo menos paliara esa profunda desigualdad material entre obreros y patrones, máxime en una etapa de transformaciones para la economía, en donde de un capitalismo de competencia se da pasos hacia un capitalismo monopolista de servicios y mercancías a escala mundial, gracias al desarrollo de las tecnologías y el transporte (Lenin, 1916).

Al capitalismo no le interesa lo social, ese problema se lo deja al Estado, motivo por el cual habrá un gran desarrollo legislativo que consolidaran una serie de garantías y derechos respecto al trabajo, surge para el Estado y su burocracia la función de prestar diversidad de servicios que se consideraron de interés público, uno relevante para el trabajo es el de “seguro social”.

La seguridad social adquiere su primera expresión legislativa en la Alemania desde 1881, y es entendido como un seguro colectivo establecido por el Estado, para atender las necesidades de ciertas clases sociales nacidas por pérdida, disminución o insuficiencia del salario (Cabanellas, 1974).

El trabajo por su parte tuvo un desprendimiento del derecho civil, así como una legislación propia que se caracterizó por darle una protección al trabajador. Un logro importante de esta legislación fue destacar como elemento vivo y conceptual de la relación laboral, la subordinación, concepto propuesto por un autor clásico, Ludovico

Barassi, quien en su libro *il contratto di Lavoro nel diritto positivo Italiano*, cuya primera edición fue publicada en 1901, definió la subordinación como la sujeción plena y exclusiva del trabajador al poder directivo y control del empleador; este hecho jurídico trajo consigo una responsabilidad por parte del empleador hacia el trabajador, especialmente relativo a la protección que éste le debe brindar por su servicio.

El concepto de subordinación, deviene de retomar las características del contrato de prestación de servicios de la edad media, con la particularidad de que no será considerado como un elemento del concepto de prestación de servicio sino de una nueva categoría denominada “trabajo”. Es decir, que en la economía capitalista el concepto de prestación de servicios sufre una transformación y se divide en dos conceptos –contratos de prestación de servicios y trabajo<sup>16</sup>- diferenciados por el grado de libertad – subordinación-para la con la parte que se sirve.

La razón de que exista por un lado la prestación de servicios en sentido lato y por otra la prestación de servicios denominada trabajo, deviene del hecho de que en el régimen capitalista surgen diversos roles y grados de libertad al momento de establecer relaciones sociales que permitan la subsistencia –división social del trabajo-, pues una de las características del capitalismo es el alto grado de diferenciación y especialización en la capacidades productivas de los miembros de la sociedad, en relación directamente proporcional al mundo material e intelectual. Se cree que a mayor grado de especialización y diferenciación en lo intelectual abra mayor libertad<sup>17</sup>.

Por la anterior idea arraigada en los cimientos de la sociedad capitalista, la prestación del servicio en sentido lato es considerada como el contrato que regirá las relaciones de producción que en ningún momento generan una relación de dependencia existencial – subordinación- por cuanto se considera que el individuo que presta el servicio es libre en razón de su grado de especialización y diferenciación en lo intelectual, capacidad que por

---

<sup>16</sup> Tanto el trabajo con la prestación del servicio, tendrá como elementos la relación personal y remuneración, su elemento diferenciador es la subordinación con las consecuencias que esto implica.

<sup>17</sup> “El animal laborans, movido por las necesidades corpóreas no es señor de su cuerpo como lo es de sus manos el homo faber; y por esta causa decía Platón que los esclavos y los trabajadores no sólo se hallaban sometidos a las necesidades y eran por ello incapaces de libertad, sino que estaban dominados por la parte “animal” del alma (república, 590c). (Arendt, 1961)

su escasa presencia es valorada y requerida con mayor movilidad por los miembros de la sociedad.

Cosa distinta sucede en el trabajo, que si bien contiene cierto margen de liberalidad para escoger el empleador “todos son libres e iguales en la ideología burguesa”, en realidad dicha relación de servicio contiene una dependencia existencial, al tener la persona que presta el servicio un bajo nivel de especialización, diferenciación e intelectualidad, hecho de poco valor económico y social que lo lleva por la misma dinámica de producción a someterse por largos años a un empleador que en sus fabricas los emplea por extensas horas de trabajo en labores repetitivas, todo esto a cambio de los medios de subsistencia.

Por la relevancia que adquiere la realidad social del trabajador, el Derecho a través de la administración pública y su burocracia además de salvaguardar un mercado cada vez más dinámico, tendrá la función de velar por la población trabajadora y lo accesorio a esta, este fenómeno conlleva al nacimiento y extensión de las organizaciones Estatales que se fragmentaran en atención a los múltiples propósitos que atienden.

Mientras que el Estado se extiende en medio de la sociedad, el mercado en su proceso de acumulación se reorganizara en grandes monopolios a nivel internacional, hecho que causa la gran depresión mundial de los años 30, situación que evidenció de manera más palpable la incapacidad del mercado para autoregularse y garantizar una eficiente distribución de bienes y servicios. La fórmula propuesta por el economista Keynes para dar solución a esta crisis económica consistió en que el Estado asumiera un papel activo en la economía de tal forma que permitiera garantizar la asignación eficiente de bienes y servicios, una adecuada distribución del ingreso y propender por el desarrollo económico. (Restrepo, 1996)

Este papel del Estado se fue consolidando después de dos guerras mundiales que impiden el juego normal de las leyes económicas, obligando a la administración a tomar el lugar de las empresas desfallecientes, todo a fin de superar una crisis económica que demuestran la fragilidad de la economía capitalista y la incapacidad del sistema para resolver sus propias contradicciones. El Estado aparece entonces como último recurso y la administración se ve encargada de asegurar la reproducción del sistema,

reabsorbiendo las dificultades económicas y manteniendo la cohesión social. (Chevallier & daniéle, 1978, pág. 89)

Surge un Estado de Bienestar –Welfare State- que si bien tiene antecedentes en la propia razón de Estado y el necesario mantenimiento de la población, tiene su eclosión al día siguiente de la segunda guerra mundial. La esencia del Welfare State es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como una caridad; por otra parte, estas intervenciones se inspiran menos en el altruismo o en cualquier preocupación redistributiva, que en las necesidades de orden público (Ives & Claude, 1992). Esta economía guió la recuperación de países arrasados por la guerra como Japón, Francia y en menor medida Alemania.

El Estado de bienestar “fue el terreno donde germinaron las doctrinas proteccionistas y redistributivas de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, conocidas también como doctrinas estructuralistas. Florecieron también en el subcontinente las tesis de la distribución de la tierra y de la necesidad de crear amplios mercados nacionales para asegurar un desarrollo interno autosostenido. En fin, era una época en la que el dirigismo estatal e intervencionismo económico, planeación central y tecnificación de la administración pública, crecimiento del Estado y centralización de las finanzas, se confundían en simbiosis indisolubles”. (Ramirez & Fernando, 1985, pág. 16)

Si bien el Estado de bienestar trajo grandes beneficios a las sociedades, en los años 70, los economistas predicaron en todo el mundo, que la excesiva injerencia de los Estados en la economía era la principal causa de la reducción de las tasas de crecimiento económico, de los aumentos del nivel de desempleo y del índice de inflación, además, se sostiene que el Estado se ha vuelto excesivamente costoso y anquilosado hasta el punto de ser prácticamente inmodificable, que el presupuesto estatal está dominado por una inercia que lo hace inalterable; que el funcionario público goza de tantas garantías y privilegios que esta inmunizado contra el sano acicate de la competencia laboral y de la evaluación de sus rendimientos (Ramirez & Fernando, 1985). Por otro lado, se afirma que la burocracia en el rol de prestación de servicios públicos se mostró lenta, costosa, auto referida, y poco orientada a las demandas de los ciudadanos.

Desde muchos ángulos se llama al desmantelamiento del Estado de bienestar, máxime que el movimiento mundial de la economía globalizada hace necesario que el capital

tenga presencia en diversos sectores de la economía para reproducirse y mantenerse, pues de lo contrario se haría insostenible.

El discurso neoliberal<sup>18</sup> que se trata de implementar, reforzado por el segundo stock del petróleo (años 70 - 80) permitirá que se hable de una crisis de Estado, evidenciado en los siguientes flancos (Bresser Pereira, 1996):

- **Crisis de Intervención:** Agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones; falta de competitividad de gran parte de las empresas; fracaso del Estado de Bienestar.
- **Crisis Fiscal:** Pérdida de crédito público y ahorro público negativo
- **Crisis Política:** Falta de credibilidad en los partidos, corrupción y movimientos revolucionarios.
- **Crisis de la Burocracia:** Patrimonialismo, imposibilidad de implementar el sistema de carrera, exceso de burocracia, rigidez de la burocracia, alto costo y baja calidad de la administración pública.

La eminente crisis invitó a que la razón del Estado sea repensada en función de los intereses del capital y por tal motivo desde los organismos internacionales surgidos de las guerras, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) se empezaron a dar fórmulas económicas que invitaran a los Estados a reducir sus Administraciones y ejercer ciertos roles; son emblemáticas las recomendaciones de política del Consenso de Washington dictadas para Latinoamérica (Fanelli, Frenkel, & Rozenwurcel, 1991):

- **Déficit fiscal:** Debe ser drásticamente reducido y prima facie, un déficit operativo por encima del 1 o 2 por ciento del PBI es evidencia de un fracaso de la política económica. Del mismo modo, con el objeto de reducir las necesidades de

---

<sup>18</sup> Neoliberal: Nuevamente volver al Estado mínimo intervencionista –orígenes del Estado Moderno-

financiamiento del sector público, la política fiscal debe apuntar a reducir los gastos más que a incrementar los impuestos.

- **Gastos Públicos:** Los subsidios especialmente aquellos de carácter indiscriminado, deben ser eliminados. La reforma de políticas debe reasignar los gastos en concepto de subsidios hacia la educación y la salud. La inversión del gobierno debe estar dirigida casi exclusivamente hacia la infraestructura pública.
- **Reforma impositiva:** El principio que debería guiar la formulación de políticas en esta área es que la base impositiva debe ser amplia y la tasa marginal moderada.
- **Tasa de interés:** Las tasas negativas deben ser eliminadas dejando que el mercado haga el trabajo de determinar una tasa real de interés positivo y moderado. Las consecuencias benéficas de esto serían: a) el desaliento a la fuga de capitales; b) el aumento del ahorro privado; c) la eliminación de las oportunidades de corrupción generadas por los mercados; d) una mejor asignación de los recursos disponibles para la inversión.
- **Tipo de cambio:** La política de tipo de cambio no sólo debe asegurar un nivel competitivo para este indicador, sino también, garantizar que tal nivel sea mantenido. El crecimiento de las exportaciones (especialmente las no tradicionales) es el propósito de esta política.
- **Política Comercial:** El objetivo de la política comercial debe ser alcanzar una situación en la que el costo de generar o ahorrar una unidad de divisas resulte igual para las industrias exportadoras y aquellas que compiten con las importaciones. Para dirigirse hacia este objetivo, la política del gobierno debe eliminar las barreras no arancelarias tales como las licencias de importación, eliminar los impuestos a las exportaciones y garantizar el acceso a las importaciones de insumos intermedios a precios internacionales competitivos.
- **Inversión externa directa;** los países deben establecer una legislación que favorezca la inversión extranjera directa como forma de atraer capital y tecnología.

- **Privatización:** La reforma de políticas debe favorecer la privatización de las empresas estatales ya que serían manejadas más eficientemente por los agentes privados.
- **Desregulación:** El argumento principal a favor de la desregulación es que un mayor nivel de competencia estimularía el crecimiento. Son especialmente destacadas las políticas que apuntan a desregular los mercados de trabajo.
- **Derechos de propiedad:** La legislación y las instituciones deben ser adaptadas para garantizar la propiedad durante el proceso de reforma estructural.

Lo anterior tiene especialmente como propósitos: 1) Que las economías nacionales entren en competencia internacional y 2) Se desmantele la prestación de servicios públicos por parte de entes estatales, cediendo dicho privilegio a los privados, bajo una estricta regulación e intervención en caso de ser necesaria, en sectores tales como el de educación, salud, cultura, desarrollo tecnológico, inversiones de infraestructura.

El Estado bajo esta nueva estructura se concibe para compensar los desequilibrios distributivos del mercado globalizado y para capacitar a los agentes económicos para competir a nivel mundial. Nace el Estado Social de Derecho con varias tareas económicas y sociales (Binder & Durr, 2006):

- Evitar que los mismos empresarios eliminen la libertad económica mediante acuerdos sobre precios, carteles y la concentración de empresas;
- mantener estable el nivel de precios, porque el mercado sólo puede determinar los precios relativos, no el nivel de precios;
- suavizar las oscilaciones coyunturales que están vinculadas al desempleo y a la disminución de los salarios reales en las depresiones;
- conseguir la participación de todos los ciudadanos en el desarrollo económico mediante la aplicación de una política social y redistributiva;



- proteger al medio ambiente, lo que el mecanismo del mercado no puede conseguir cuando la contaminación ambiental no se manifiesta en los costos de producción;
- evitar grandes diferencias entre el desarrollo económico de las diferentes regiones de un país mediante el establecimiento de una política regional.

## **1.4 Antecedentes, concepto y aplicación de la nueva gestión pública.**

El nuevo Estado liberal y social para tomar la forma estilizada que sus teóricos proponen, tendrá que hacer una fuerte crítica al sistema burocrático de tal forma que se legitime la reestructuración de las organizaciones Estatales, máxime que en su expansión la administración constituye una verdadera clase dominante que disfruta de un estatuto social privilegiado dado su poder económico y social y que en los mandos medios tendrá el privilegio de garantías de sostenibilidad en el empleo con salarios dignos gracias a las situación legal y reglamentaria que los regula.

La crítica formulada al modelo Burocrático<sup>19</sup> consistirá en lo siguiente:

Como sabemos el modelo burocrático se base en un estricto cumplimiento a la ley que organiza las entidades estatales de una forma jerárquica en la que el nivel directivo debe hacer cumplir los propósitos estatales valiéndose de unos recursos económicos y de un personal compuesto por asesores, profesionales, técnicos y operativos, cada uno de ellos con delimitadas funciones.

El propósito de esta cadena de mando es prestar el servicio público al cual está obligado el Estado sin que importe mucho el ciudadano, lo importante es cumplir con el propósito estatal: sistema autorreferido en el que el ciudadano muchas veces se siente insatisfecho

---

<sup>19</sup>Es de tener en cuenta que en muchos países no se aplicaba el sistema burocrático en su plenitud, especialmente en los regímenes de carrera, hecho que sucede especialmente en los países en desarrollo con un evidente tinte patrimonialista y clientelista.

por cuanto lo que le brinda el Estado no colma sus expectativas y cuando el ciudadano manifiesta la inconformidad es difícil entablar un diálogo con la administración. Existe la administración y los ciudadanos son los administrados.

La autoreferenciación de la administración se debe en cierta medida a la forma en que se comunican los distintos niveles de la administración: una forma impersonal que se basa en el formalismo trazado por las normas para la producción de archivos y documentos donde se plasman las peticiones, trámites, solicitudes, ordenes, en fin, el trabajo mismo, y que en su movimiento estos documentos recorren la gran forma piramidal de arriba abajo o de abajo arriba, siendo dispendioso su recorrido dados los controles que se tiene en que cada uno de los niveles de la administración, la cantidad de expedientes que se hallan, y en cierta medida, la negligencia de algunos funcionarios<sup>20</sup>.

Razón formalista instrumentalizada que llevó a que el funcionario público las más de las veces sea un mero técnico, una máquina para producir aquello que se le ha encomendado en razón de su cargo sin importar que pase con el resultado, pues él, es tan solo un eslabón de una larga cadena. Esta impersonalidad marca una ruptura con los valores y fines del Estado, dando como resultado una postura anti-ética en su oficio: no importa lo que se proponga la actuación administrativa, importa cumplir con el oficio que en la mayoría de los casos será cumplir con unos formalismos y reglas que la norma impone.

Ante esta situación criticable, surge la teoría de la Nueva Gestión Pública-New Public Management, (NGP)- como contraposición al modelo burocrático. Según Bresser Pereira(1996), los contornos de esta nueva administración pública son los siguientes:

- Descentralización desde el punto de vista político, transfiriendo recursos y atribuciones a los niveles políticos regionales y locales.

---

<sup>20</sup>Véase las críticas de Kafka en el Castillo y el proceso.

- Descentralización administrativa a través de la delegación de autoridad para los administradores públicos transformándolos en gerentes crecientemente autónomos.
- Organizaciones con pocos niveles jerárquicos al contrario del piramidal.
- Presunción de la confianza limitada y no de la desconfianza total.
- Control por resultados a posteriori, al contrario del control rígido paso a paso de los procesos administrativos.
- Administración volcada hacia la atención del ciudadano, al contrario de la auto referida.

Una visión comparativa entre los paradigmas administrativos mencionados, se visualiza en el siguiente cuadro:

**TABLA 1-1: Comparativo de paradigmas administrativos en el Estado.**

BUROCRATICA -tradicional-	NUEVA GESTION PUBLICA -Moderno-
1. Mecanicista	1. No mecanicista
2. Cerrada	2. Abierta
3. Mucha diferenciación	3. Poca diferenciación
4. Jerarquizada	4. Plana
5. Controles administrativas	5. Autocontrol
6. Trabajo individual	6. Trabajo en Equipo
7. Remuneración por la posición jerárquica	7. Remuneración por resultados
8. Comunicación vertical	8. Comunicación horizontal
9. Inflexible	9. Flexible
10. Ingreso por estudios y experiencia	10. Ingreso por competencias
11. Por oferta	11. Por demanda, desde la exigencia del cliente

Fuente: Guía de Modernización de Entidades Públicas, ESAP- DAFP. Pág. 42.

Según Gonzales (2007), la forma en que la nueva gestión pública se revela es asegurando una crisis en la 1) credibilidad, 2) normatividad y 3) confianza de la administración pública burocrática.

- **Crisis de credibilidad:** por cuanto el movimiento de privatización se encarga de difundir los males del sector público y la excelencia de las empresas privadas, lo que propicia una declinación de la confianza del sector público, creando un cambio en la existencia y legitimidad en la mayoría de los países. El ataque al servicio público, genera presiones políticas e intereses económicos para reducir el campo y su papel, así como para orientar sus normas y objetivos. Esta carencia de legitimidad y disminución del campo del servicio público tiene implicaciones en la credibilidad de la administración pública, así como en el campo académico.
- **Crisis normativa:** En el cambio del lenguaje y criterio de administración pública por el de administración de negocios, fenómeno que se ve reflejado en el cambio en los estudios de maestría en los Estados Unidos. Además existe una proliferación de estudios en ciencias de políticas públicas, estudios de políticas públicas, análisis de políticas públicas, management público y análisis urbanos en el campo de la administración pública. El incremento de la dominación de los estudios de políticas públicas y análisis de políticas públicas en la administración pública tiene serias implicaciones normativas en el campo de estudio.
- **Crisis de confianza:** Uno de los indicadores en la declinación de confianza entre la administración pública es la tendencia a remplazar las normas públicas de administración pública por las norma del mercado respaldadas por la privatización. El lenguaje de eficiencia y economía de los negocios de administración dominan el discurso de la administración pública.

Consolidadas estas ideologías de crisis, se empieza a realizar en todos los Estados procesos de reconstrucción o modernización, de los cuales Latinoamérica, desde luego,

no será ajena<sup>21</sup>. La NGP, según Barzelay (2001) tomó lugar a finales de los años 70, especialmente en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y América del Norte; Veamos en que consistieron dichas reformas en los países mencionados:

- Para el Reino Unido, según Wilson & Campbell (1995) citados por Barzelay (pág. 32), la reforma de la gestión pública del sector Público comenzó en 1976, cuando el Fondo Monetario Internacional impuso un rosario de condiciones, incluyendo topes, lo que muchos departamentos podían gastar, a cambio de rescatar la libra. Los autores consideran altamente significativo el uso de los límites de caja por parte de la señora Thatcher para reducir salarios en el sector público. Un acontecimiento de importancia en el caso del Reino Unido fue el lanzamiento de la Iniciativa de los Próximos Pasos en 1987, consistente en la oportunidad que se le dieron a las dependencias gubernamentales de estructurar sus componentes operativos como organismo ejecutivos, dirigidos por ejecutivos jefes que servían bajo contratos a término y que reportaban directamente ante los ministros. El desafío para los aspirantes a estos cargos fue incluir gerentes provenientes del sector privado, ejecutivos del sector público y miembros de la Función Pública. (Barzelay, 2001, pág. 70)
- En Australia, según Barzelay apoyado en el libro de Michael Pusey (1991), entre 1987 y mediados de los noventa se experimentó un cambio exhaustivo en las políticas de gestión pública y una gran reorganización en los mecanismos de gobierno. Esta decisión consolidó las dependencias gubernamentales, estableció un doble ministerio –fusión- y expandió el alcance de los instrumentos de la política de gestión pública bajo el control de los ministerios de gobierno al abolir la junta de la Función Pública. En el área del Planeamiento de Gastos y gestión

---

<sup>21</sup> Para Latinoamérica en el año de 1971 la Asamblea de las Naciones Unidas mediante Resolución 2845 - XXVI subraya la importancia de mejorar la administración pública para acelerar el progreso económico y social de los países en desarrollo y reconoce la necesidad de la creación y puesta en marcha de centros regionales de administración para el desarrollo, cuyo objeto es cooperar con los gobiernos a fin de aumentar su capacidad administrativa para ejecutar sus programas de desarrollo económico y social. Surge con el aval de las naciones unidas en el año de 1972 el centro Latinoamericano de administración para el desarrollo (CLAD) quien se encargara a través de su Programa de Cooperación Técnica poner a disposición de los gobiernos asesorías técnicas que apoyen aspectos esenciales de la reforma del Estado y la modernización de sus mecanismos de gestión, cumpliendo de esta manera una función integradora y multiplicadora.

financiera, las reglas y rutinas institucionales evolucionaron a través del programa de mejoramiento de gestión Financiera y su esfuerzo gemelo, Gestión y Presupuesto de Programas. Los cambios en el área de la función pública y relaciones laborales tuvieron lugar primariamente a través de la política de “ajuste estructural del gobierno y su implementación de contratos a nivel empresario en la función pública. Cambios significativos ocurrieron en el área de contratación a través de la gran reforma del Departamento de Servicios Administrativos. (Barzelay, 2001, pág. 87).

Según Pusey al referirse al caso australiano, esta reforma administrativa describe los postulados del racionalismo económico de la siguiente manera: (i) políticas nacionales dirigidas a mejorar al desempeño económico descenderían en cascada a la jerarquía de las políticas, esto es, desde las políticas macroeconómicas hasta la políticas de mercado laboral y luego, más abajo, hasta las políticas de educación. (ii) las políticas de gobierno encaminadas a mejorar el desempeño económico se traducirían en políticas conceptualmente similares orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público. (iii) las organizaciones de gobierno incorporarían elementos estructurales de las organizaciones del sector privado y modelarían sus procesos de acuerdo con las prácticas óptimas del sector privado. (Pusey, 1991, pág. 152) Citado por (Barzelay, 2001, pág. 26)

- En Nueva Zelanda, en razón de las instrucciones del tesoro después de 1987 acerca de la Gestión de gobierno y las subsecuentes decisiones sobre las políticas basadas en ella se da lo que se denomina con el “big bang”. Esto produjo cambios en las áreas de planeación de gastos y gestión financiera; de función pública y relaciones laborales (es decir, configuración de las reglas y rutinas alrededor del nombramiento, la destitución y la compensación de los ejecutivos jefe de la dependencia de gobierno); de organización (esto es, cambio en la maquinaria del gobierno basados en el principio de separa el consejo sobre políticas de la provisión del servicio); de contratación, (es decir, facilitar las decisiones de contratación de servicios externos) y, de auditoría y evaluación (esto es, acuerdos

de desempeño entre ministros, la comisión de Servicios del Estado y los Jefes Ejecutivos) (Barzelay, 2001, pág. 76).

- En Estados Unidos, Kettl (1995) sostiene en un ensayo sobre la campaña de Reinención del Gobierno de Clinton, que la revisión de desempeño Nacional (National Performance Review, NPR) está destinada a convertirse en un hito en la reforma de la gestión del sector público en gobierno federal de los Estados Unidos. Uno de los hechos significativos de esta reforma está en que la administración Clinton capitalizó el apoyo popular a la reducción vinculando el NPR con un corte dramático en la fuerza de trabajo de la función pública federal, declarando ahorros presupuestarios de 100 millones de dólares.

Doctrinariamente el NPR recogió muchos “principios de la gestión pública efectiva defendidos por David Osborne y Ted Gaebler en *Reinventing Government*, un libro que se convirtió en best-séller durante la campaña presidencial de 1992. Las fuentes de estos principios incluían doctrinas de gestión de calidad total, reingeniería y cultura organizativa. (Barzelay, 2001, pág. 38)

Lo descrito de las primeras reformas hacia una nueva gestión pública, revelan preponderantemente un recorte de personal que conlleva una reorganización de las entidades estatales todo esto acompañado de la recepción conceptual y pragmática de los modos de gestión de las organizaciones privadas.

La pretensión de esta reforma también denominada gerencial es modificar la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, siendo este punto la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, pues, los espacios de administración pública burocrática en la región se convirtieron en fortines patrimonialistas a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia (CLAD, 1998, págs. 10-11)

Por tanto, países como Colombia, además de desmontar un remedo de sistema burocrático a fin de implementar la nueva gestión pública, tendrían el deber de acabar con

un patrimonialismo con base en el clientelismo, prácticas ligadas a vínculos de poder y confianza ilimitada que precisamente son los que resalta el nuevo modelo de gestión pública. He aquí una gran contradicción.



## 2. Capítulo 2

# LA BUROCRACIA Y LA NUEVA GESTION PÚBLICA EN COLOMBIA

### 2.1. Los orígenes y fracasos de la burocracia

Las transformaciones del Estado Colombiano obedecen en su proceso institucional a lo vivido en Europa y Estados Unidos, con un rezago, por supuesto, dada su situación histórica, económica y política en el contexto mundial.

Con la constitución Política de 1886, Colombia se afirma como Estado de derecho y liberal que busca el desarrollo del capitalismo en sus entrañas, para llevar a cabo este propósito conformó una administración que, de acuerdo al modelo burocrático deberá regirse por el principio básico de legalidad, señalándose como:

**Art 62.** “La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación, y la serie y clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del tesoro.

**Art 63.** “No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento

La incipiente administración de corte burocrático contemplada en el momento fundacional colombiano, afrontó desde sus orígenes una creciente demanda social de servicios públicos y de infraestructura, siendo una labor difícilmente atendida por cuanto nos encontramos ante un Estado incipiente que tiene en su seno la debilidad de no separar la

administración de la política<sup>22</sup> dados los antecedentes históricos de guerra-política que propiciaron la formación de los Estados latinoamericanos.

La preocupación de los dirigentes políticos Colombianos en la naciente era republicana, era salir avantes y victoriosos de las guerras civiles y así apoderarse del Estado; la cúspide de esas luchas es la guerra de los mil días, siendo un producto de esta confrontación, la pérdida del Panamá -1903-; situación difícil que lleva a comienzos del siglo XX a reflexionarse por parte de la clase política, la necesidad de consolidar un derecho público interno que sirviera como árbitro imparcial e incruento de los conflictos entre los partidos y el manejo del Estado. (Medina, 2006).

El primer acto serio para implementar un derecho público interno consistió en reconocer que los funcionarios del Estado estaban sometidos al “principio de Justicia”, para respetar dicho principio en el año de 1913 se crea el Consejo de Estado<sup>23</sup>, como órgano de control de la actuación administrativa.

Desarrollando los artículos 62 y 63 de la Constitución, en este mismo año de 1913 la ley 4 -Código de Régimen Político y Municipal-, en su Título VIII establecerá la forma en que se accederá al empleo público en lo que se denomina la Administración pública; una forma de acceso a la administración de corte patrimonialista en la cual se desconoce la carrera administrativa como principio primordial y valioso para consolidar la administración burocrática en Colombia.

Establecidas las reglas de juego para una administración pública patrimonialista y teniendo una justicia administrativa que se encargue de juzgar la acción de dicha

---

<sup>22</sup> Es celebre la frase del General Reyes: “menos política más administración”.

<sup>23</sup> La constitución del 86 contemplaba el Consejo de Estado, pero la asamblea Nacional constituyente creada por Rafael Núñez, mediante acto reformativo de la constitución N° 10 de 1905 lo suprimió.

administración, empezó a darse el terreno propicio para el crecimiento del Estado y su administración pública<sup>24</sup> en aras de intervenir en el desarrollo económico y social del país. El proceso de desarrollo institucional y administrativo tendrá apoyo en la descentralización por servicios, técnica administrativa que creció de manera lenta, casi inconsciente, al vaivén de las copias institucionales que fue haciendo el Estado Colombiano, especialmente del derecho francés. Este proceso empezó a tomar cierta forma en los años treinta (Medina, 2006, pág. 17)

Siguiendo con el desarrollo legislativo respecto a las personas que son vinculadas a la administración del Estado, en 1934 se expedirá la ley 10, norma que reguló a los empleados particulares que sirva a la administración fuera del servicio oficial; estos trabajadores gozarán de garantías laborales y son el antecedente de lo que se conoce como trabajadores oficiales.

En el año de 1938, se dió el paso más importante para consolidar el modelo burocrático en Colombia, mediante ley 165 se establecerá la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales que presten servicios administrativos permanentes al Estado. Para regular dicho modelo de merito y ascenso, se dispuso la creación del Consejo de Administración y disciplina en la capitales de Departamento (Hernández, 2004). El consejo en mención será el primer antecedente de lo que se conocerá hoy día como el Departamento administrativo de la función Pública y Comisión Nacional del servicio civil.

Lo hasta aquí evidenciado muestra un gran avance desde un punto doctrinario e histórico, mas lo cierto es que este desarrollo legislativo en la práctica resultó ineficaz ya que fue letra muerta dado los intereses clientelistas y patrimonialistas que subyacen en la administración del Estado Colombiano. De acuerdo con el informe Currie, para 1952 de los "...50.000 empleados gubernamentales existentes en la época, menos de 1500 pertenecían a la carrera administrativa y un reducido número de los mismos había

---

<sup>24</sup> Según cálculos de la comisión de finanzas gubernamentales mientras entre 1886 y 1939 se crearon tan solo 35 entidades y empresas del Estado, lo que equivale a un promedio de siete por década, el numero se elevo a 8 en los años cuarenta, 32 en los cincuenta y 43 en los sesenta (Planeación, 1981)

ingresado a ella por concurso de meritos “(Cardenas, 2010, pág. 112), según (Hernández, 2004, pág. 8) tan solo fueron 42.

Dada la situación precaria de nuestro aparato administrativo y la imposibilidad de implementar el régimen de carrera, y según la creencia histórica que los problemas sociales, administrativos, políticos y económicos se solucionan desde la norma, en el año de 1957 mediante plebiscito surgió una gran contradicción, por un lado se protegió la carrera administrativa y por otro, el patrimonialismo en el Estado gracias a la perpetuación de dos partidos políticos en el poder<sup>25</sup>. Luego del plebiscito en el año de 1958 se expide la ley 19 que modifica la 165 de 1938.

La ley 19 de 1958, se auto-denominó de reforma administrativa y que tuvo por objeto asegurar la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

Esta ley, marcó un avance en la acción administrativa, no sólo porque se contempló la necesidad de los planes de desarrollo y la preparación de los funcionarios para prestar un servicio público eficaz, sino también por organizarlo que se denominó: el servicio civil y la carrera administrativa, mediante la creación de una entidad de carácter técnico como lo es el Departamento Administrativo del Servicio Civil, una Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina para regular asuntos de carrera, todo esto acompañado de un ente

---

<sup>25</sup> Como el objeto de la reforma constitucional era el de que los dos partidos políticos tradicionales, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tuvieran conjuntamente la responsabilidad del gobierno, y que éste se ejerciera a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenecieran a la carrera administrativa, se haría de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejaran equilibradamente la composición política del Congreso (art. 4º). (Hernández, 2004, pág. 9)

encargado de profesionalizar a los servidores públicos, esto es, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Es de anotar que la ley 19 de 1958 tuvo un desarrollo normativo en el que se destacan especialmente los Decretos 1679 y 1732 de 1960.

El decreto 1679 de 1960, sobresale por la reorganización que hizo al Departamento Administrativo del Servicio Civil y a la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, que fue equiparada nominalmente a Comisión Nacional del Servicio Civil, nombre que actualmente tiene esta entidad.

En cuanto a la reglamentación para los funcionarios públicos, el decreto 1732 de la misma fecha, reconoció dos situaciones administrativas en las cuales se puede encontrar un servidor del Estado: una situación estatutaria (empleados de libre remoción y carrera administrativa) o un vínculo por un contrato de trabajo; además en los artículos 5, 6 y 7 del decreto 1732, se incluyeron una serie de restricciones para proteger la carrera administrativa:

- Las vacantes solo podrán ser ocupadas mediante carrera administrativa;
- Los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el sufragio;
- En ningún caso la filiación política podía incidir para la vinculación o retiro de los empleados de carrera administrativa, su destitución o promoción.

Otro hecho relevante del Decreto 1732 es que permitió “para dar celeridad al implantamiento de la Carrera Administrativa” que los funcionarios que actualmente ocupaban cargos sin haber surtido el proceso de carrera, ingresaran automáticamente a ser empleados de carrera<sup>26</sup>, situación a todas luces ilegal por cuanto precisamente

---

<sup>26</sup>ARTÍCULO 6o. Para dar celeridad al implantamiento de la Carrera Administrativa el Gobierno, previo concepto de la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, podrá ordenar que grupos o clases de empleos desempeñados por personal designado con anterioridad a este

vulnera los principios señalados por el mismo decreto al definir que es la carrera administrativa esto es:

*“Un sistema técnico de administración del personal al servicio del Estado, en el que la selección de los empleados públicos sólo reconoce méritos, virtudes y talentos, de tal modo que se ofrezca a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantizando a dichos empleados condiciones de vida satisfactorias, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de los méritos y la eficiencia, amparándolos con normas adecuadas de previsión social;*

Además, el decreto en mención señaló, que la clasificación de los empleados públicos será el elemento fundamental que se tomará en cuenta para determinar la remuneración correspondiente de cada clase de empleo<sup>27</sup>, la naturaleza y modalidad de las pruebas para seleccionar el personal por concurso, y con base en ella se formará el *Manual Descriptivo de Clases de Empleos* y se organizarán los cuadros de personal administrativo<sup>28</sup>.

Establecido el sistema que regirá a los funcionarios públicos en el año de 1968<sup>29</sup>, se expidió el acto legislativo 01, norma reformativa de la constitución que elevó a rango

---

Decreto, sean provistos por el sistema de concurso que se establece para el ingreso a la Carrera Administrativa, en la cual participen los empleados que los ejercen u otros de la Administración Pública y aspirantes de fuera de ella, con sujeción a los reglamentos que expida la mencionada Comisión. El Departamento Administrativo del Servicio Civil efectuará los estudios necesarios y presentará los planes y programas respectivos para desarrollar lo dispuesto en este artículo.

<sup>27</sup>La clase de empleos agrupa los empleos similares en razón: a). De las funciones y responsabilidades que les son inherentes; b). De las calidades requeridas para tener acceso a ellos, y c). De la posibilidad de fijárseles con equidad la misma remuneración, en condiciones similares de trabajo.

<sup>28</sup>Los cuadros son el conjunto de clases de empleos de la misma índole que razonablemente puedan escalonarse para estructurar el sistema de ascensos.

<sup>29</sup>Cabe anotar que esta tiene sus antecedentes en la Ley 19 de 1958, decreto 1732 de 1960 y decreto 2400 de 1968; su importancia radica en la estipulación de una carrera Administrativa, que

constitucional la administración pública y señaló la necesidad de estructurar la administración a través del Congreso de la República.

El Congreso no hará en principio dicha estructuración, pero le otorgó al ejecutivo facultades para hacerlo. Decretos promulgados en ocasión al acto legislativo del 68 son el 1050 y 3130 de 1968, normas generales que orientaran la organización y el funcionamiento de las diferentes dependencias de la Administración Nacional, dándole mayor claridad a la estructura de la administración, esperando mejorar la coordinación y control a las entidades descentralizadas del orden nacional. Otro aspecto de interés surge a partir de la reforma administrativa del año de 1968 es la reestructuración de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que pasa a ser el Consejo Superior del Servicio Civil.

La descentralización del año de 1968 marca un hito en la organización de la administración pública que estará acorde con los paradigmas de un Estado Intervencionista, a tal punto que se tuvo claridad a través del decreto 1050 acerca de la existencia de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, así como de las sociedades de economía mixta, entidades propias de un Estado que interviene en la economía y asume roles propios del sector privado.

Acorde con lo señalado y adecuándose el empleo público a la reforma administrativa, se expidió el Decreto 2400 de 1968 modificado por decreto 3074 del mismo año.

El decreto 2400 de 1968 modificado, definió que se entiende por empleo público, al respecto señaló que es el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural que al posesionarse será Empleado o funcionario. Quienes presten al Estado Servicios ocasionales como los peritos; obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes. A su vez se dirá, que para el ejercicio de funciones de carácter

---

tendrá su cumplimiento bajo un Departamento Administrativo del Servicio civil que se valdrá del personal egresado de una Escuela Superior de Administradores Públicos.

permanente se crearán los empleos correspondientes, y ***en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.***

Como vemos, por regla general y principio, las funciones públicas propias de una entidad se desempeñan sólo por parte del personal perteneciente a la entidad pública correspondiente siempre, y sólo, excepcionalmente, cuando las actividades de la administración no deban realizarse por personal de planta, por no ser labores propias de la entidad, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

Esta será la primera vez que se habla directamente de los contratos de prestación de servicios dentro de la normatividad que regula el personal al servicio de la administración y se entiende su razonabilidad, por cuanto es lógico que hayan labores excepcionales que necesite una entidad -como asesorías y servicios especiales y ocasionales- que por su propia naturaleza y fin requieren ser empleos que permanentemente estén contemplados dentro de la cuadros administrativos permanentes de una entidad.

Reglamentando los Decretos 2400 y 3074 de 1968, se expidió el Decreto 1950 de 1973, en el cual se dijo que las personas que prestan sus servicios en la rama ejecutiva del poder público son empleados o funcionarios públicos, trabajadores oficiales, o auxiliares de la administración.

El decreto 1950 de 1973 en su artículo 7<sup>a</sup> ratificó lo dicho respecto al contrato de prestación de servicios en el decreto 2400 del 68, al decir, “*salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional*”.

Una interpretación armónica ubicaría a los trabajadores por contrato de prestación de servicios como meros auxiliares de la administración, por cuanto prestan al Estado ***servicios ocasionales.***



Aclarado por el decreto 1950 de 1973 que son empleados o funcionarios públicos, trabajadores oficiales, o auxiliares de la administración aquellos que prestan servicios al Estado, en el año de 1978 se expidió el decreto 1042, en el cual se estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional.

Al respecto la norma dijo en su artículo 3º que la clasificación de los empleos, según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, serán de los siguientes niveles: Directivo<sup>30</sup>, asesor<sup>31</sup>, ejecutivo<sup>32</sup>, profesional<sup>33</sup>, técnico<sup>34</sup>, administrativo<sup>35</sup>, y operativo<sup>36</sup>.

Establecida cierta organización administrativa en Colombia, surgió la ley 61 de 1987, la cual reguló los empleos de libre nombramiento y remoción y a su vez trajo un artículo que pretendió hacerle nuevamente mofa al sistema de carrera administrativa<sup>37</sup>, pues, otra vez,

---

<sup>30</sup> El nivel directivo comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general de los organismos principales de la rama ejecutiva del poder público, de formulación de políticas y de adopción de planes y programas para su ejecución.

<sup>31</sup> El nivel asesor agrupa tanto los empleos cuyas tareas consisten en asistir y aconsejar directamente a los funcionarios que encabezan los organismos principales de la administración como los cargos ocupados por funcionarios que hagan parte de los cuerpos asesores del gobierno.

<sup>32</sup> El nivel ejecutivo comprende los empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación y control de las unidades o dependencias internas de los organismos de la rama ejecutiva del poder público que se encargan de ejecutar y desarrollar sus políticas, planes y programas.

<sup>33</sup> El nivel profesional agrupa aquellos empleos a los que corresponden funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley.

<sup>34</sup> En el nivel técnico están comprendidos los empleos cuyas funciones exigen la aplicación de los procedimientos y recursos indispensables para ejercitar una ciencia o un arte.

<sup>35</sup> El nivel administrativo comprende los empleos cuyas funciones implican ya el ejercicio de actividades de orden administrativo complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, y a la supervisión en un pequeño grupo de trabajo.

<sup>36</sup> El nivel operativo comprende los empleos cuyas funciones se caracterizan por el predominio de actividades manuales o de tareas de simple ejecución.

<sup>37</sup> Artículo 5º: "Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados que estén desempeñando un cargo de Carrera sin que se encuentren inscritos en la misma, deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno Nacional o en los Decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos a sus equivalentes tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa. Si el cargo que se desempeña no estuviere incluido en el manual de requisitos, el período se extenderá por seis (6) meses, contados a partir de la fecha en

las personas que ocupan puestos de carrera administrativa sin haber hecho concurso son ingresados al sistema. La clase política nuevamente favorece y protege a aquellos que han sido pago de favores políticos con puestos en la administración, situación que al día de hoy no ha sido solucionada razón por la cual académicos dirán que la carrera administrativa en Colombia son 70 años de ficción.

## **2.2. Implementación gradual de la Nueva Gestión Pública**

Luego de la ley 61 de 1987, en el año 91 Colombia tuvo una nueva Constitución que pregonaba un cambio en el modelo de Estado, un Estado Social de Derecho –neoliberal-fundado entre otros principios por la dignidad humana, la igualdad, el trabajo, el interés general, la legalidad y la vigencia de un orden justo, principios que no riñen con el propósito de que Colombia se inserte en el contexto político y económico global.

Siguiendo las directrices globales, entró a modernizarse al Estado mediante las ideas de la nueva gestión pública, para ello se empezó gradualmente a privatizar los servicios a cargo del Estado con el propósito de reducir su estructura a fin de hacerla más eficiente.

El cambio en el modelo de Estado implica necesariamente una reforma en la administración pública, al respecto la nueva constitución tendrá los siguientes elementos:

- Se otorgan amplias facultades al ejecutivo como suprema autoridad administrativa (Art 115), al respecto el artículo 189, le otorga las siguientes:

---

que el Gobierno lo incluya, para lo cual éste tendrá un término de doce (12) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley.”

y a reglón seguido se señalara, artículo 6º: los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo, dentro de los términos señalados en el artículo anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción pero si continúan al servicio del mismo organismo sin solución de continuidad podrán solicitar su inscripción en la carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando en el momento en que acrediten dicho cumplimiento.

Sin embargo, los empleados que tengan cinco o más años de servicios a la entidad, tendrán derecho a solicitar su inscripción en la carrera siempre que para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentada

- Nombrar los directores o gerentes del nivel descentralizado.
- La capacidad de crear, fusionar y suprimirlos empleos de la administración, así como fijar sus emolumentos.
- Suprimir o fusionar entidades u organismos.
- Modificar las estructuras de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismo administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas que defina la ley.
- Al legislativo (art 150) se le confiere las siguientes funciones:
  - Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional<sup>38</sup>.
  - Conocidas las facultades de la rama ejecutiva y legislativa frente a la estructura de la administración tenemos que la Constitución de 1991 en su capítulo 2 –artículos 122 a 131- se refiere a la función pública, entendida como el régimen aplicable a la generalidad del personal de la administración.

Desde el punto de vista Constitucional la función pública consagrada en el año de 1991, es acorde con los principios burocráticos, resaltándose el principio de legalidad en la asignación de funciones, la necesidad de que cada entidad pública tenga una planta de personal con presupuesto asignado y el principio de carrera administrativa y ascenso por meritos para todos los empleos que se provean en el Estado y que en caso de no ser expreso por la Constitución o la ley que dicho empleo se provea mediante carrera, se hará mediante concurso público. Los artículos en mención señalan:

---

<sup>38</sup>Es de anotar que esta facultad del legislativo la mayoría de las veces ha sido delegada al ejecutivo a través del otorgamiento de facultades extraordinarias.

**Art 122.** *No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

*Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.*

*Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.*

*Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.*

*(...)*

**Art 125.** *Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.*

*En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.*

Otro aspecto a resaltar, se contrae a la clasificación de los servidores públicos, al respecto el artículo 123 constitucional dirá que los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado, tanto en el nivel central como descentralizado son servidores públicos, siendo de fuerza concluir que sólo existen tres categorías desde el punto de vista constitucional:

- Miembros de corporaciones públicas (Congresistas, Diputados, Concejales);
- Empleados Públicos (De elección popular: Presidente, gobernador, Alcalde; por cooptación: Magistrados; de Carrera; de libre nombramiento y remoción);
- Trabajadores Oficiales (vinculados mediante contrato de trabajo).

Conocido el nuevo marco dado por la Constitución, al año siguiente el Congreso en desarrollo de la carta magna promulgó la ley 27 de 1992 atinente al régimen de carrera; de esta norma es importante resaltar la definición que de carrera administrativa, expone así: *“es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera...”*

La ley 27 de 1992 en desarrollo del artículo 130 de la Constitución, determinó la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), otorgándole como funciones, entre otras, la responsabilidad de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan carácter especial.

De igual forma, nuevamente la ley 27 de 1992, contrariando el principio de mérito que sustenta el principio de carrera administrativa, estableció en su artículo 22 que los empleados del ámbito territorial que ocuparan cargos de carrera administrativa a la fecha de entrar en vigencia esa ley tendrían un año de plazo para acreditar los requisitos de cargo y solicitar su inscripción en el escalafón de la carrera administrativa, situación legal que configuró nuevamente un ingreso extraordinario.

En el mismo año 1992, el 29 de diciembre el Gobierno expidió el Decreto 2169 que modificó sustancialmente el papel del Departamento Administrativo del Servicio Civil, encargándolo de la formulación de políticas y asesoría en materia de organizaciones, administración y gestión de los recursos humanos al servicio del Estado. Este Decreto también cambió el nombre de Departamento Administrativo del Servicio Civil por el de Departamento Administrativo de la Función Pública.

En este cambio institucional, si bien se mantienen principios del paradigma burocrático, hay una pretensión de cambio hacia la Nueva Gestión, visible esto en los términos que se utilizan, por ejemplo del servicio civil pasamos al de función pública, y a su vez en el desarrollo legal se empezó a utilizar palabras como “gerencia”.

Luego de la expedición de la ley 27 de 1992, al año siguiente se expidió ya no una norma relacionada con la función pública sino con la contratación en el Estado; mediante Ley 80 de 1993 se expide el estatuto de la contratación pública, norma que regulará la figura del contrato de prestación de servicios dentro del Estado.

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dirá: *“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

(...)

### **3o. Contrato de prestación de servicios.**

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”.*

Como vemos la figura del contrato de prestación de servicios en el Estado para el año 93 cambió en cuanto a la definición dada en el decreto 2400 de 1968, primera norma en la que se contempla y evidencia el uso del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la administración pública.

El decreto 2400 del 68 dirá que para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones; por otro lado, en el año de 1993, con una redacción poco afortunada se dijo que cuando no puedan realizarse labores con personal de planta, o se requieran conocimientos especializados, se podrá contratar mediante contrato de prestación de servicios. Lo anterior deja en duda acerca de si la norma del año 1993 guarda el mismo espíritu que la del año 1968.

Es interesante señalar como en esta nueva construcción normativa, el contrato de prestación de servicios ya no es una figura que se contemple dentro de la normatividad que regula la función pública –decreto 2400 de 1968-, pues al señalarse que este tipo de contrato no genera ningún tipo de vínculo laboral, se encuadra como una figura contractual que hace parte del universo de la contratación pública. Ratifica esta posición, el hecho normativo de que ya no exista dentro de la clasificación de los servidores del Estado la figura de los auxiliares de la administración.

Dilucidada la nueva forma que toma la figura del contrato de prestación de prestación de servicios, y el camino que lleva el régimen de carrera administrativa luego de la expedición de la Constitución Política del año de 1991, en el año de 1998 se pretende una nueva reforma administrativa destinada a remplazar la del año de 1968, para ello se expidió las leyes 489 y 443, representativas de la implementación definitiva de la gestión pública en Colombia.

El mismo año de la reforma administrativa en Colombia, mediante documento del 14 de octubre de 1998 el Concejo Científico del CLAD expidió un documento titulado “Una nueva Gestión Pública para América Latina”, base útil para dilucidar lo que será la reforma administrativa del año 1998 y posteriores.

Según el CLAD, la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma exitosa los problemas de redemocratización, desarrollo económico y distribución de la riqueza. En este contexto, la

implementación de la reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado así como para aumentar la gobernabilidad del sistema político. (CLAD, 1998, pág. 9)

La ley 489 de 1998 es la aplicación normativa y práctica de la nueva gestión pública, contentiva de normas sobre la sectorización, creación, organización, funcionamiento y extinción de las entidades del orden nacional y descentralizado, pretenderá dar pautas para la reducción y mejoramiento del Estado a través de los que se denominó el sistema de desarrollo administrativo; estableció plantas de personal globalizadas; preparó gerentes públicos a través de la Escuela de Alto Gobierno, y Democratizó y controló la administración pública a través de planes participativos en los que se involucre a la ciudadanía.

En este contexto de reforma y en desarrollo de la ley 489, se expidió la ley 443 de 1998<sup>39</sup>, norma que nuevamente trató de darle impulso a la carrera administrativa y a su vez estableció que el Departamento de la Función Pública será el ente encargado de dar el visto bueno en los procesos de reforma que se evidencien dentro de las entidades públicas, especialmente en materia de las plantas de personal y su organización

Reglamentada la ley 443 surgirá el decreto 1572 de 1998, norma que contendrá además, de reglas referentes al desarrollo de la carrera administrativa, disposiciones referentes a los estudios necesarios para realizar la modificación de las plantas de personal de las entidades públicas que han sido creadas o modificadas; al respecto de estos estudios técnicos para reformar las plantas de personal, el decreto 1572 de 1998 fue modificado por el decreto 2504 del mismo año, norma que señaló que como mínimo los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.

---

<sup>39</sup> con una vigencia fugaz en la mayoría de su articulado por contener aspectos contrarios a la constitución, según sentencia de la Corte constitucional



2. Evaluación de la prestación de los servicios.
3. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleados".

Los anteriores estudios serán implementados en los proceso de reforma de las entidades públicas a partir del año de 1998. Señalados los principios que regirán las modificaciones de las plantas de personal de las entidades públicas, en el año 2002 se pretendió profundizar a un más el proceso de reforma o, como en momentos se denomina, modernización del Estado, según los hechos, al parecer, conforme a los intereses del gobernante de turno.

### 2.3. La reforma administrativa del año 2002

El 20 de agosto de 2002, el presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, expresa mediante directiva, su triste pesar y preocupación por el empeoramiento de las finanzas públicas nacionales; como consecuencia de esta conmoción propone el que la administración pública sea un ejemplo de austeridad.

Su plan, reducir el costo del aparato del Estado, de la burocracia y de los privilegios, su fin: un impacto inmediato en el gasto, sus medios: fusión, escisión, supresión y reestructuración de algunas entidades administrativas del orden nacional en el corto plazo. A su vez, con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad del ejercicio de la función pública, de optimizar el proceso de decisión de la administración, de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y de racionalizar el gasto público, se implementó acciones de tipo vertical y transversal en el mediano y largo plazo<sup>40</sup>. El cumplimiento de este propósito consolida un Estado comunitario con comportamiento gerencial<sup>41</sup>.

Lo anterior justifica un pilar fundamental en el plan de gobierno, "El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)", su objetivo: buscar adecuar la

---

<sup>40</sup>**Transversales:** reformas para modernizar los procesos estructurales comunes a toda la Administración Pública. **Verticales:** reformas para rediseñar las entidades que conforman un sector administrativo, con el objetivo de aumentar eficiencia y disminuir presión fiscal

<sup>41</sup> Plan de Desarrollo: "Hacia un Estado Comunitario", 2002 – 2006, Bogotá, 2003, p.16. Ley 812 de 2003.

administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales. El programa se propone adecuar la administración pública a las necesidades y a las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía<sup>42</sup>.

Se expide la ley 790 de 2002 en la cual el Presidente en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el congreso, inicia su gran peripecia reformadora, de la cual tendremos el reflejo de lo que es un proceso de reforma administrativa según los paradigmas de la nueva gestión pública:

**TABLA 2-1<sup>43</sup> Reforma del Estado bajo el régimen de Álvaro Uribe Vélez**

TIPO DE ENTIDAD REFORMADA	NÚMERO DE ENTIDADES (2002- 2008)
<b>Entidades de los 19 sectores de la rama ejecutiva</b> rediseñadas y renovadas bajo la coordinación general del Programa de Renovación de la Administración Pública en Planeación Nacional, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo de la Función Pública	181
<b>Hospitales reorganizados</b> en el marco del Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Prestadores de Servicios de Salud, liderado por el Ministerio de la Protección Social	211

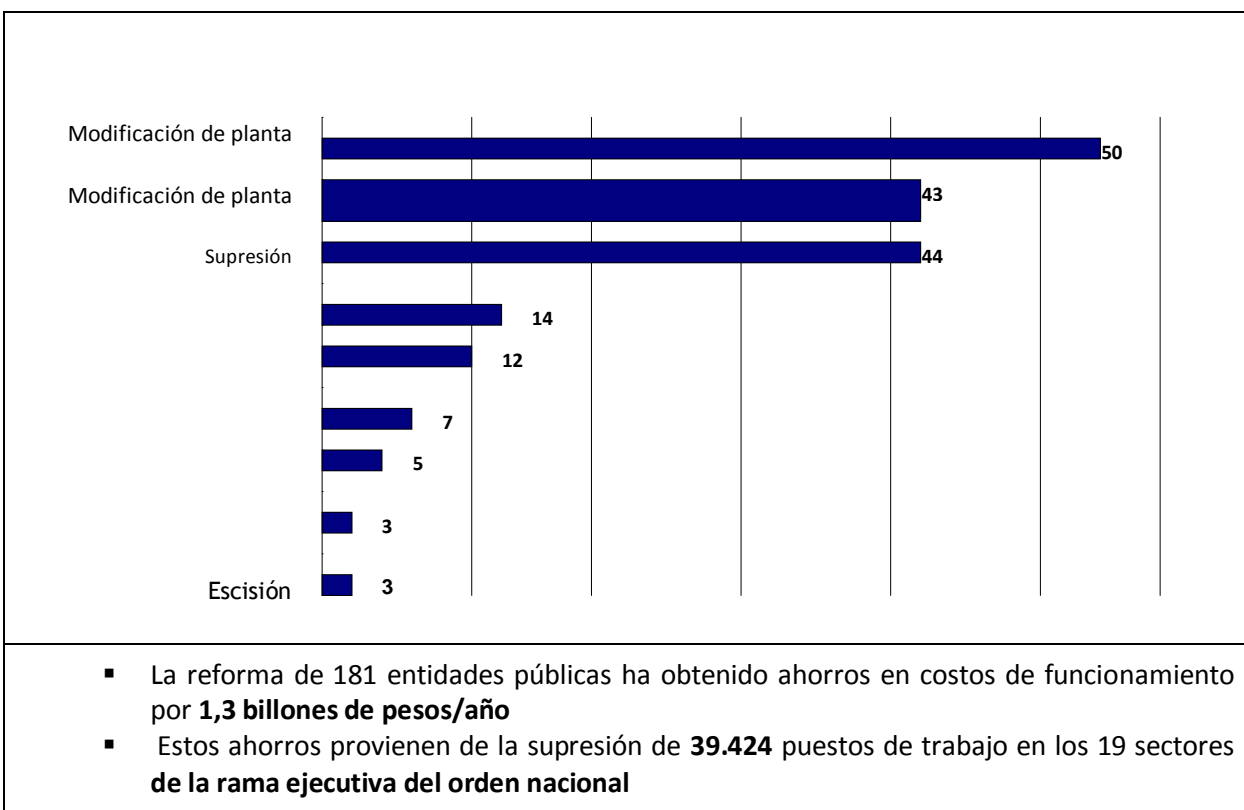
42 Ver CONPES 3248 de 2003.

43 Fuentes: DNP-PRAP / MPS (corte enero 2009) / SSPD --- \*Cálculos: PIB 2007. Foro Internacional sobre Modernización del estado, 25 y 26 de febrero de 2009.

<b>Empresas de servicios públicos</b> intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en cumplimiento de sus funciones de supervisión	35
<b>Total entidades</b>	<b>427</b>
Ahorro Fiscal: <b>24,7 billones de pesos</b>	
5,20% PIB (Base 2000)	
6,28% PIB (Base 1994)	

Para nuestro tema y profundizando en la rama ejecutiva del orden nacional, se intervinieron 181 entidades públicas, mediante las siguientes operaciones

**Gráfico 2-1 Resultados en la intervención de 181 Entidades Públicas**



Fuente: Entidades y puestos: PRAP-DNP Corte 9 Febrero de 2009 – Ahorro MHCP. Foro Internacional sobre Modernización del estado, 25 y 26 de febrero de 2009

Nos adentraremos en las modificaciones de planta y estructura del Departamento Administrativo de la función pública, pero antes es pertinente estudiar los logros fiscales alcanzados por la reforma, analizando los gastos de servicios personales del Gobierno Nacional central, en un análisis horizontal. Aquí se manejará la hipótesis de que la reforma administrativa 2002 -2010 si bien se hace bajo el paradigma de la nueva gestión pública (véase el gráfico anterior), lo cierto es que esta no cumple con su objetivo de ahorro fiscal y reducción del Estado, ya que tan solo es una estrategia del gobernante de turno para obtener recursos públicos a fin de sostener una política de guerra denominada “seguridad democrática”.

Para verificar la hipótesis planteada y de igual forma evidenciar el proceso de reforma, un buen diagnóstico se evidencia en el análisis de ingresos y gastos desde el legado de la Administración Pastrana (2000 – 2002) hasta el año 2008, luego de 6 años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez:

**TABLA 2-2<sup>44</sup> Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2000-2001**

CONCEPTO	\$ mm		% PIB		Crecimiento % 2001
	2000	2001	2000	2001	
<b>1. INGRESOS TOTALES</b>	<b>22.680</b>	<b>27.489</b>	<b>13,4</b>	<b>14,7</b>	<b>21</b>
Ingresos Corrientes	20.127	25.177	11,9	13,4	25
Ingresos Tributarios	19.644	24.802	11,6	13,2	26
Ingresos No tributarios	483	375	0,3	0,2	-22
Fondos Especiales	431	240	0,3	0,1	-44
Ingresos de Capital	2.123	2.071	1,3	1,1	-2
<b>2. PAGOS TOTALES</b>	<b>32.112</b>	<b>37.573</b>	<b>18,9</b>	<b>20,1</b>	<b>17</b>
Intereses	6.630	7.497	3,9	4,0	13
Funcionamiento	22.802	27.172	13,4	14,5	19
Servicios Personales	4.675	5.280	2,8	2,8	13
Transferencias	16.752	20.118	9,9	10,7	20
Gastos Generales	1.375	1.774	0,8	0,9	29
Inversión	2.679	2.904	1,6	1,6	8
<b>3. PRESTAMO NETO</b>	<b>832</b>	<b>1.471</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>77</b>
<b>4. (DEFICIT) /SUPERAVIT DE CAJA</b>	<b>-10.263</b>	<b>-11.555</b>	<b>-6,0</b>	<b>-6,2</b>	<b>13</b>
<b>5. AJUSTES POR CAUSACION</b>	<b>182</b>	<b>780</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>330</b>
Ingresos	101	106	0,1	0,1	5
Pagos	64	266	0,0	0,1	318
Deuda Flotante	-144	-941	-0,1	-0,5	552
<b>6. (DEFICIT) / SUPERAVIT TOTAL</b>	<b>-10.082</b>	<b>-10.774</b>	<b>-5,9</b>	<b>-5,8</b>	<b>7</b>

FUENTE: CONFIS

<sup>44</sup> Confis, cierre fiscal 2001

TABLA 2- 3<sup>45</sup> Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2001-2002

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Crecim. % 2002/2001
	2001	2002	2001	2002	
<b>1. INGRESOS TOTALES</b>	27.595	30.344	14,5	14,9	10
1.1. Ingresos Corrientes	25.177	27.394	13,3	13,4	9
Ingresos Tributarios	24.802	27.087	13,1	13,3	9
Ingresos Tributarios Sin IPSD *	24.802	25.866	13,1	12,7	4
Ingresos No tributarios	375	307	0,2	0,2	-18
1.2. Fondos Especiales	240	316	0,1	0,2	31
1.3. Ingresos de Capital	2.071	2.524	1,1	1,2	22
1.4. Ingresos de Causación	106	111	0,1	0,1	5
<b>2. GASTOS TOTALES</b>	38.369	43.192	20,2	21,1	13
2.1. Pagos Totales	37.573	40.193	19,8	19,7	7
2.1.1. Intereses	7.497	7.902	3,9	3,9	5
2.1.2. Funcionamiento	27.172	29.336	14,3	14,4	8
Servicios Personales	5.280	5.720	2,8	2,8	8
Transferencias	20.118	21.634	10,6	10,6	8
Territoriales	10.685	11.185	5,6	5,5	5
Pensiones	4.539	5.256	2,4	2,6	16
Otras	4.894	5.193	2,6	2,5	6
Gastos Generales	1.774	1.982	0,9	1,0	12
2.1.3. Inversión	2.904	2.955	1,5	1,4	2
2.2. Préstamos Neto	1.471	1.259	0,8	0,6	-14
2.3. Gastos Causados	-674	1.740	-0,4	0,9	-358
<b>3. (DÉFICIT) /SUPERÁVIT TOTAL</b>	<b>-10.774</b>	<b>-12.848</b>	<b>-5,7</b>	<b>-6,3</b>	<b>19</b>

\* Ingresos Tributarios Sin el Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática.

Fuente: CONFIS

Vemos en el año 2002 un aumento creciente en los gastos de funcionamiento, en donde los servicios personales (objeto de nuestra atención) crece un 8 % respecto al año 2001, y donde este último año frente al 2000 representa un crecimiento de 13 %; las cifras son representativas al gastarse para el año 2000 la suma de 4.675 miles de millones de pesos y pasar a 5.720 miles de millones de pesos en el año 2002, un incremento del 22.3 %. Tal situación puede ser atribuible a circunstancias de coyuntura, especialmente en lo que tiene que ver con la ya, larga coyuntura político-militar que se agudiza para el año 2002

<sup>45</sup> Confis, cierre fiscal 2002

donde si bien es decreciente el aumento en el gasto por concepto de funcionamiento (8%) también es cierto que crece de una manera alta el déficit fiscal.

**TABLA 2- 4<sup>46</sup> Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2002-2003**

CONCEPTO	\$Miles de Millones		% PIB		Crecim % 2003/2002
	2002	2003	2002	2003	
<b>1. INGRESOS TOTALES</b>	30.344	34.445	15,2	15,5	13,5
1.1. Ingresos Corrientes	27.394	31.579	13,7	14,2	15,3
Ingresos Tributarios	27.087	31.373	13,6	14,1	15,8
<i>Ingresos Tributarios Sin IPSD*</i>	25.866	30.142	13,0	13,6	16,5
Ingresos no Tributarios	307	206	0,2	0,1	-32,9
1.2. Fondos Especiales	316	321	0,2	0,1	1,6
1.3. Ingresos de Capital	2.524	2.419	1,3	1,1	-4,1
1.4. Ingresos de Causacion	111	127	0,1	0,1	14,3
<b>2. GASTOS TOTALES</b>	42.779	46.596	21,5	20,9	8,9
2.1. PAGOS TOTALES	40.194	45.104	20,2	20,3	12,2
2.1.1 Intereses	7.902	9.656	4,0	4,3	22,2
2.1.2 Funcionamiento	29.337	32.568	14,7	14,6	11,0
Servicios Personales	5.720	6.130	2,9	2,8	7,2
Transferencias	21.635	24.275	10,9	10,9	12,2
Sistema General de Participaciones	11.159	12.027	5,6	5,4	7,8
Pensiones	5.661	6.086	2,8	2,7	7,5
Otras Transferencias	4.816	6.162	2,4	2,8	28,0
Gastos Generales	1.982	2.163	1,0	1,0	9,1
2.1.2 INVERSION	2.955	2.880	1,5	1,3	-2,5
2.2. PRESTAMO NETO	1.259	865	0,6	0,4	-31,3
2.3. GASTOS CAUSADOS	1.326	627	0,7	0,3	-52,7
Deuda Flotante	905	65	0,5	0,0	-92,8
Indexación TES B denominados en UVR	421	562	0,2	0,3	33,6
<b>3. (DÉFICIT) / SUPERAVIT TOTAL</b>	<b>-12.435</b>	<b>-12.151</b>	<b>-6,2</b>	<b>-5,5</b>	<b>-2,3</b>

\*Ingresos Tributarios Sin Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática

Fuente: CONFIS

<sup>46</sup> Confis, Gobierno Nacional Central, cierre fiscal 2003

TABLA 2- 5<sup>47</sup> Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2003-2004

CONCEPTO	\$ Miles de millones		% PIB		Crec. % 2004/2003
	2003	2004	2003	2004	
Ingresos Totales	34.445	39.952	15,1	16,0	16,0
Tributarios	31.373	36.735	13,8	14,7	17,1
No Tributarios	206	202	0,1	0,1	-2,0
Fondos Especiales	321	381	0,1	0,2	18,7
Recursos de Capital	2.419	2.508	1,1	1,0	3,7
Alicuotas sector comunicaciones	127	125	0,1	0,1	-1,3
Gastos totales	45.974	53.934	20,2	21,6	17,3
Intereses	10.218	10.882	4,5	4,4	6,5
Pensiones*	7.059	9.204	3,1	3,7	30,4
Funcionamiento	25.078	29.340	11,0	11,8	17,0
Servicios personales	6.130	6.581	2,7	2,6	7,4
Transferencias	17.215	19.896	7,6	8,0	15,6
Gastos Generales	2.163	2.227	0,9	0,9	3,0
Deuda Flotante	-430	635	-0,2	0,3	-247,7
Inversión*	2.755	4.210	1,2	1,7	52,8
Préstamo neto	865	298	0,4	0,1	-65,5
Déficit	-11.528	-13.982	-5,1	-5,6	21,3
Costos de la Reestructuración Financiera	941	920	0,4	0,4	-2,3
Déficit a financiar	-12.469	-14.902	-5,5	-6,0	19,5

Fuente: CONFIS

\* Incluye pagos de caja y rezago (deuda flotante)

Luego tenemos los dos primeros años de una reforma administrativa que, parece ser, no ha reducido el personal militante dentro del gobierno central, más bien muestra haberlo hecho crecer a un 7.2% y 7.4% en los años 2003, 2004 respectivamente; con esto tenemos que la tal reforma administrativa en el objetivo que estamos tratando y criticando, si bien se ha visto efectiva en la reducción de personal al suprimir, fusionar y privatizar una serie de entidades, según cifras ya vistas, por otro lado sigue teniendo gastos, es

<sup>47</sup> Confis, Gobierno Nacional Central, cierre fiscal 2004



decir, que se están ingresando una serie de funcionarios por otro lado, situación que no sería difícil de presuponer bajo una política de seguridad democrática.

Lo anterior también debe ser resaltado en otros aspectos ya que nos encontramos en el año 2003, con un cambio en la metodología de los informes para el consejo de la política fiscal: lo que se venían dando por concepto de pagos y deuda flotante en un ítem especial se divide y pasa a consignarle a los conceptos de pensiones e inversiones, esto, como efecto de las privatizaciones que dejan pasivos asumidos por el Estado. Es de anotar que las privatizaciones serán malos negocios ya que se venderán por debajo de su valor comercial, detrimento patrimonial que no solo se verá reflejado en la negociación, sino en el futuro de las rentas del Estado, ya que habrán activos fijos e inversiones que son una fuente cierta de ingresos en el tiempo.

**TABLA 2- 6<sup>48</sup> Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2004-2005**

CONCEPTO	\$ Miles de millones		% PIB		Crec % 2005 / 2004
	2004	2005 *	2004	2005	
<b>Ingresos Totales</b>	<b>39,952</b>	<b>45,876</b>	<b>15.7</b>	<b>16.5</b>	<b>14.8</b>
Tributarios	36,735	42,288	14.4	15.2	15.1
No Tributarios	202	482	0.1	0.2	139.1
Fondos Especiales	381	472	0.1	0.2	23.9
Recursos de Capital	2,508	2,511	1.0	0.9	0.1
Alicuotas sector comunicaciones	125	123	0.0	0.0	-2.1
<b>Gastos totales</b>	<b>53,937</b>	<b>59,474</b>	<b>21.1</b>	<b>21.3</b>	<b>10.3</b>
Intereses	10,879	10,492	4.3	3.8	-3.6
Pensiones**	8,438	11,583	3.3	4.2	37.3
Funcionamiento**	30,112	32,843	11.8	11.8	9.1
Servicios personales	6,704	7,077	2.6	2.5	5.6
Transferencias	20,823	22,886	8.2	8.2	9.9
Gastos Generales	2,584	2,880	1.0	1.0	11.5
Inversión**	4,210	4,232	1.7	1.5	0.5
Préstamo neto	298	324	0.1	0.1	8.6
<b>Déficit</b>	<b>-13,985</b>	<b>-13,598</b>	<b>-5.5</b>	<b>-4.9</b>	<b>-2.8</b>
CRSF	1,383	1,233	0.5	0.4	-10.8
<b>Déficit a financiar</b>	<b>-15,368</b>	<b>-14,832</b>	<b>-6.0</b>	<b>-5.3</b>	<b>-3.5</b>

Fuente: CONFIS

\* Cifras preliminares

\*\* Gastos de funcionamiento, inversión y pensiones incluyen pagos y deuda flotante.

<sup>48</sup> Confis, Gobierno Nacional Central, cierre fiscal 2005



TABLA 2-7<sup>49</sup> Gastos del Gobierno Nacional Central 2005-2006

CONCEPTO	Enero - Diciembre (\$MM)		Ene - Dic (% PIB)		2006 / 2005	Ejecución (%) ***	
	2005	2006*	2005	2006*	Ene - Dic (%)	2005	2006*
<b>2. GASTOS TOTALES</b>	59.653	69.374	20,9	21,6	16,3	100,1	100,9
<b>2.1 GASTOS CORRIENTES</b>	54.372	62.427	19,1	19,5	14,8	100,0	100,0
Intereses	9.857	13.330	3,5	4,2	35,2	100,0	101,0
Intereses deuda externa	4.268	3.974	1,5	1,2	-6,9	100,0	98,8
Intereses deuda interna	5.589	9.357	2,0	2,9	67,4	100,0	102,0
Funcionamiento **	44.515	49.097	15,6	15,3	10,3	100,0	99,8
Servicios Personales	7.077	8.046	2,5	2,5	13,7	98,9	98,4
Transferencias	34.557	37.591	12,1	11,7	8,8	100,3	99,7
SGP	14.622	15.640	5,1	4,9	7,0	100,0	100,0
Pensiones	11.583	13.169	4,1	4,1	13,7	102,3	100,0
Otras transferencias	8.352	8.782	2,9	2,7	5,2	98,2	98,7
Gastos Generales	2.880	3.460	1,0	1,1	20,1	99,1	104,2
<b>2.2 INVERSIÓN **</b>	4.274	5.898	1,5	1,8	38,0	100,0	110,9
<b>2.3 PRESTAMO NETO</b>	372	412	0,1	0,1	10,8	114,8	97,6
<b>2.3 PAGOS CAUSADOS</b>	636	637	0,2	0,2	0,2	100,0	97,0
<b>3. (DÉFICIT) / SUPERAVIT TOTAL</b>	-13.729	-13.027	-4,8	-4,1	-5,1	100,0	107,8

\* Cifras Preliminares

\*\* Incluye pagos y deuda flotante

\*\*\* Frente a la Actualización del Plan Financiero - Documento Asesores 02/2007

Fuente: CONFIS

Para lo correspondiente al periodo 2005 – 2006 seguimos la misma tendencia de crecimiento que se acompaña con la profundización de lo antes dicho con respecto a la metodología, desapareciendo totalmente lo que se venía dando por concepto de pagos y deuda flotante en ítem especial e incluyéndose en los gastos de funcionamiento e inversión.

De esta situación se deriva que el crecimiento del 5.6% y 13.7% para los años 2005 y 2006 respectivamente en gastos de servicios personales deberían ser vistos con cuidado, dado el impacto causado por lo que se le agrega; pese a ello tampoco es posible afirmar

---

<sup>49</sup> Confis, Gobierno Nacional Central, cierre fiscal 2006

que la cifras de crecimiento no sean representativas en el entendido que lo que pasa a ser parte no era tan significativo en términos monetarios.

Lo cierto de lo anterior es que para este periodo se baja la tendencia mínima que era de 8% (año 2002) a 5.6%, pero para el año siguiente se supera la máxima con 13.7% cuando el promedio era de 13% (año 2001), es decir, parece no darse efectiva en términos financieros la reforma propuesta para memar dicho concepto.

**TABLA 2- 8<sup>50</sup> Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2006-2007**

CONCEPTO	Ene-Dic (\$MM)		Ene-Dic (%PIB)		Crec %
	2006	2007*	2006	2007*	2007/2006
<b>Ingresos Totales</b>	<b>56.350</b>	<b>64.705</b>	<b>17,6</b>	<b>18,1</b>	<b>14,8</b>
Tributarios**	51.278	57.866	16,0	16,2	12,8
No Tributarios	254	383	0,1	0,1	51,0
Fondos Especiales	577	637	0,2	0,2	10,4
Recursos de Capital	4.178	5.781	1,3	1,6	38,4
Ingresos Causados	63	38	0,0	0,0	-39,5
<b>Gastos Totales</b>	<b>69.419</b>	<b>76.210</b>	<b>21,7</b>	<b>21,3</b>	<b>9,8</b>
Intereses	13.964	15.908	4,4	4,5	13,9
Funcionamiento**	49.125	52.133	15,3	14,6	6,1
Servicios personales	8.046	8.650	2,5	2,4	7,5
Transferencias	37.620	39.987	11,7	11,2	6,3
Gastos Generales	3.460	3.495	1,1	1,0	1,0
Inversión**	5.917	7.913	1,8	2,2	33,7
Préstamo neto	412	257	0,1	0,1	-37,8
<b>Déficit</b>	<b>-13.069</b>	<b>-11.505</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,2</b>	<b>-12,0</b>
<b>CRSF</b>	<b>1.113</b>	<b>1.161</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>4,3</b>
<b>Déficit a financiar</b>	<b>-14.182</b>	<b>-12.666</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-10,7</b>

Fuente: CONFIS

\* Cifras preliminares.

\*\* Incluyen pagos y deuda flotante.

<sup>50</sup> Confis, Gobierno Nacional Central, cierre fiscal 2007

TABLA 2-9<sup>51</sup> Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2007-2008

CONCEPTO	2008* (\$MM)		2008* (% PIB)	
	MFMP	CIERRE*	MFMP	CIERRE*
<b>1. INGRESOS TOTALES</b>	<b>74,689</b>	<b>75,064</b>	<b>15.7</b>	<b>15.7</b>
Ingresos Tributarios	66,608	64,349	14.0	13.5
Ingresos no Tributarios	247	649	0.1	0.1
Fondos Especiales	774	894	0.2	0.2
Recursos de Capital	7,044	9,154	1.5	1.9
Ingresos Causados	17	17	0.0	0.0
<b>2. GASTOS TOTALES</b>	<b>86,986</b>	<b>86,131</b>	<b>18.2</b>	<b>18.1</b>
Intereses	15,224	15,371	3.2	3.2
Funcionamiento **	61,711	59,861	12.9	12.6
Servicios personales	9,882	9,687	2.1	2.0
Transferencias	48,218	46,444	10.1	9.7
Gastos Generales	3,611	3,730	0.8	0.8
Inversión**	9,725	10,734	2.0	2.3
Préstamo Neto	326	165	0.1	0.0
<b>Déficit</b>	<b>(12,297)</b>	<b>(11,067)</b>	<b>(2.6)</b>	<b>(2.3)</b>
<b>CRSF</b>	<b>1,259</b>	<b>1,270</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
<b>Déficit a financiar</b>	<b>(13,556)</b>	<b>(12,337)</b>	<b>(2.8)</b>	<b>(2.6)</b>
<b>Balance primario</b>	<b>2,927</b>	<b>4,304</b>	<b>0.6</b>	<b>0.9</b>

\* Cifras Preliminares

\*\*Incluye pagos y deuda flotante

Fuente: MHCP

Ya mirando el recorrido, el último periodo presidencial luego de la segunda reelección, la tendencia se mantiene comenzando para el año 2007 con un crecimiento de 7.5 % para acabar en el 2008 con un 12%; es decir, que como conclusión de tales cifras, tenemos que lo que se hizo fue manejo de manera estable del concepto de servicios personales; en cifras macroeconómicas a nuestro parecer no es representativo lo hecho, es decir, que no se puede afirmar que se llevó a cabo una política de ahorro y mesura fiscal por parte de la administración pública.

Vale la pena resaltar que para el periodo 2002-2008 hubo un incremento en los gastos de funcionamiento por concepto de servicios personales en un 69.4%; crecimiento, que si es confrontado con las cifras presentadas inicialmente nos da como resultado una

<sup>51</sup> Confis, Gobierno Nacional Central, cierre fiscal 2008

reestructuración administrativa que en términos monetarios no ha traído nada de ahorros. ¿Cómo explicar esto?

Primero, que la reestructuración de las plantas de personal, obedecía a la necesidad de incrementar el personal militar al servicio de la seguridad democrática, es decir, que de empleados con corbata, pasamos a tener funcionarios con fusil en mano; a su vez es claro que el gran fortín político siempre ha sido el empleo público, y por lo tanto, podríamos plantear una hipótesis en la cual diríamos que tal modernización del Estado lo que se buscó fue concentrar ciertos poderes (supresiones y fusiones), crear otros fortines políticos (creación de entidades y reformas en las plantas de personal) y contentar a grandes inversionistas extranjeros (escindir y privatizar); es decir, no se buscó el tal ahorro fiscal, sino una reorganización de acuerdo a los intereses del gobernante de turno, en los que si bien si se hace ver un Estado mínimo de acuerdo a ciertos intereses por parte de sectores de mercado (salud, telecomunicaciones, minas y energía) también es cierto, que esto no es contravía para que el Estado se mantenga como dadora el empleo público para los fortines electorales.

**Ahora bien, dentro de este proceso de reestructuración de las plantas de personal y con la necesidad gubernamental de ahorrar gastos, o más bien, de redistribuir gastos, el proceso de modernización se apoyó en una idea de organización administrativa como lo es, la de reformar las plantas de personal de las entidades públicas del nivel nacional bajo una metodología que diferencia dependencias misionales y de apoyo, y a su vez, en una figura legal como lo es “el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión”.**

Dichos cambios normativos e institucionales serán objeto de cuestionamiento por las implicaciones que tiene para la sociedad y el derecho, interesa profundizar sobre este tema mirando sus implicaciones, fines y consecuencias en una entidad pública del gobierno central, como lo es el Departamento Administrativo de la Función Pública.

### **3. Capítulo 3**

## **EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y SU APLICACIÓN EN EL DAFP 2002-2010**

### **3.1. Las reformas en las dependencias del Departamento Administrativo de la Función Pública. DAFP**

Como ya se ha destacado, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es creado en el año de 1992 mediante Decreto 2169, a raíz de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república y con ocasión a la gran reforma constitucional y administrativa que vivió Colombia en el siglo XX y la cual dio apertura a la liberación comercial en un contexto de globalización.

El DAFP tiene como antecedentes al Consejo de Administración y Disciplina creado en el año de 1938 y al Departamento Administrativo del Servicio Civil en el año de 1968. Tres entidades, que con variaciones en su denominación y funciones, han sido las responsables del manejo del personal y una adecuada organización y funcionamiento en las entidades del Estado.

Los tres entes surgieron en las grandes reformas administrativas del siglo XX y reflejan la concepción y desarrollo de la administración pública colombiana, así:

El Consejo de Administración y Disciplina, junto con el Departamento Administrativo del Servicio Civil, fueron los encargados de velar por un adecuado funcionamiento de la carrera administrativa según principios burocráticos; en cambio, el DAFP reflejando una

contraposición al paradigma burocrático, implementando la nueva gestión pública, desarrolla como funciones el apoyar la formulación de políticas en los procesos de modernización del Estado, de tal forma que asesore a las organizaciones y vele por el cumplimiento de las normas en materia de gestión pública, no olvidando el sistema meritocrático de carrera administrativa, pero si, siendo este un aspecto subordinado a lo que se conoce como gerencia pública.

Establecido que a partir del año de 1992 se da inicio a la implementación de la nueva gestión pública en la organización y funcionamiento de la administración pública colombiana, y clarificado que el ente encargado de dictar e implementar dicha política es el DAFP, es pertinente señalar el rol que esta entidad tuvo dentro del proceso de modernización Estatal para el año 2002-2010, y a su vez, el cambio institucional que esta organización pública vivió a raíz de esta reforma.

Desde su establecimiento, el DAFP ha tenido como misión el formular políticas y asesorar organizaciones bajo un diseño gerencial<sup>52</sup>, de tal forma que las entidades públicas cuenten con una adecuada capacidad institucional contando con los recursos suficientes y procesos de gestión adecuados para el logro de los resultados que orientan sus acciones; su propósito es consolidar entidades que tengan claridad acerca de la misión que debe cumplir dentro del conjunto del Estado y que son capaces de asumir las responsabilidades que le corresponden de una manera eficiente y eficaz (CONPES 2790 de 1995).

Por sus funciones El DAFP, es el organismo superior de la Administración Pública Nacional, y por tanto, asesor, coordinador, directivo y formulador de políticas en materia de:

- *Organización administrativa del Estado*
- 

<sup>52</sup> El diseño gerencial dota de mayor autonomía a los jefes de la administración (gerentes), quienes deben diseñar planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional, de una manera eficiente y eficaz, que será verificada a través de los resultados de la gestión en base a indicadores. La marcha de la administración debe ser identificada mediante procesos de tal forma que no haya colisión de funciones, personal o tramites innecesarios.

- *Gestión administrativa*
- *Gestión del recurso humano al servicio del Estado*
- *Adiestramiento, formación y perfeccionamiento del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público*

Por lo anterior y cumpliendo con lo que se podría llamar el objetivo misional del DAFP, en el proceso de modernización del Estado en el año 2002 a través de la ley 790, el DAFP adquiere la responsabilidad de ser coejecutor del Programa y ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, siendo por consiguiente apoyo para la fusión, supresión, reestructuración y creación de entidades públicas.

La reforma del 2002 estableció unos criterios para renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, según el artículo 1º de la ley 790, siendo ellos:

- “a) Se deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;*
- b) Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública. Para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables;*
- c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función Pública;*
- d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;*
- e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden Territorial;*
- f) Se establecerá y mantendrá una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo;***
- g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión pública”*

*(Negritas fuera de texto)*

Respecto de estos criterios, interesa destacar la “relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo”.

Ya desde el año de 1998, el decreto 1572 modificado por el decreto 2504 reglamentarios de la ley 443 de 1998, señalaron que como mínimo los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

- *Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*
- *Evaluación de la prestación de los servicios.*
- *Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleados”.*

El objetivo de establecer estos procesos técnico misionales y de apoyo es el de “garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas, para efectos de formular, ejecutar y evaluar las políticas, planes y programas, que le permitan el ejercicio de sus funciones”(Escuela Superior de Administración Pública, 2009).

Según el mismo DAFP, el fin de identificar estos procesos permite:

- *Eliminar errores, defectos, etc.*
- *Reducir el tiempo de ejecución.*
- *Optimizar los recursos.*
- *Simplificar los procedimientos.*
- *Detectar procesos o actividades que no son inherentes a la función de la entidad a fin de que terceros los presten, esto por cuanto no son misionales o de apoyo.*

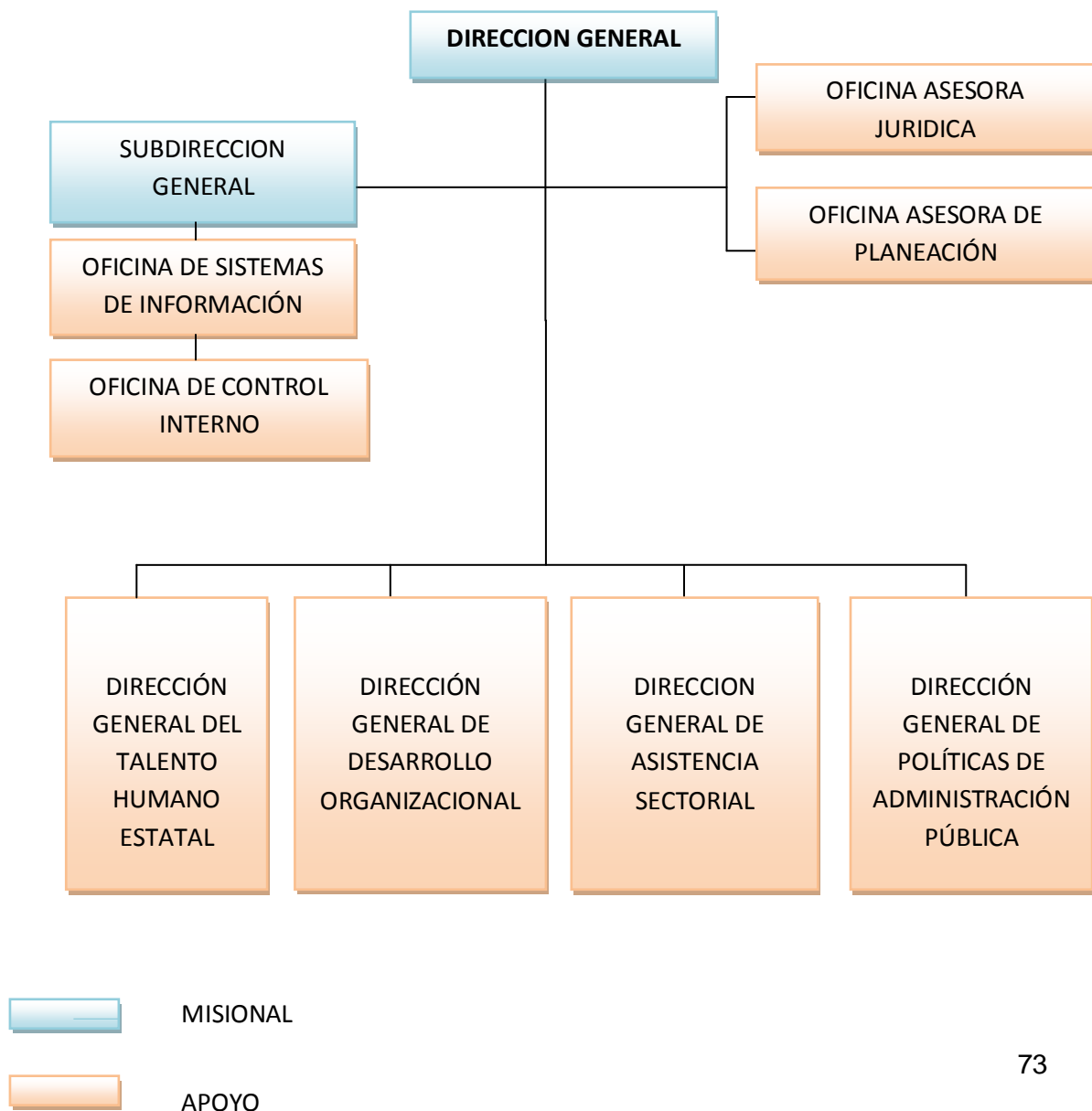


Clarificando, **los procesos misionales** son aquellos que contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos y a la razón de ser de la organización, su objetivo fundamental es entregar los productos o servicios que el cliente o usuario requiere para satisfacer sus necesidades, estos procesos también se conocen como críticos o claves de la organización; a su vez, **los procesos de apoyo** son aquellos que dan soporte para el buen funcionamiento y operación de los procesos misionales de la organización.

Para el DAFP estos procesos misionales y de apoyo se identificaron dentro de su estructura de la siguiente manera a raíz de la reforma del año de 1998:

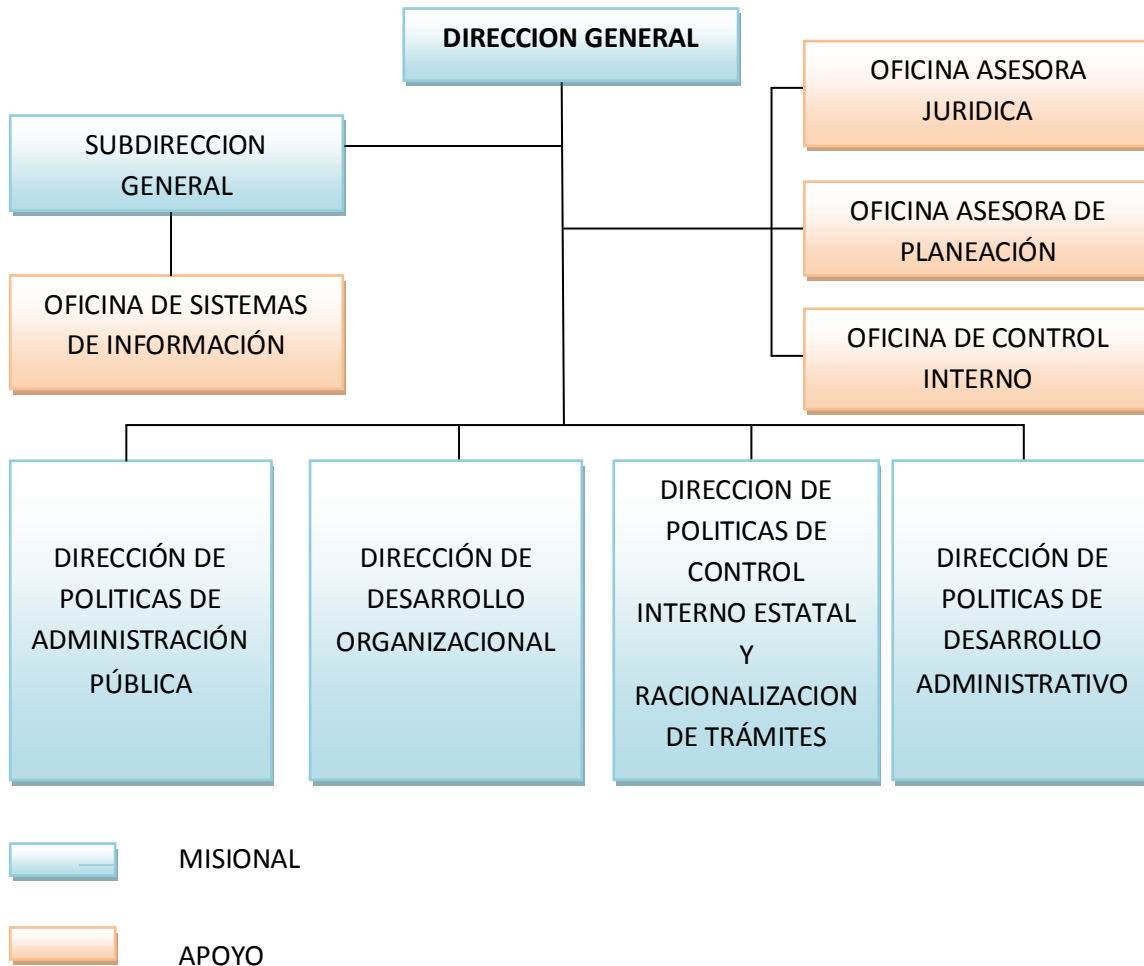
Decreto 1444 de 1999:

**GRAFICO 3- 1 Estructura misional y de apoyo del DAFP, Decreto 1444 de 1999**



Decreto 1677 de 2000:

**GRAFICO 3- 2 Estructura misional y de apoyo del DAFP, Decreto 1677 de 2000**



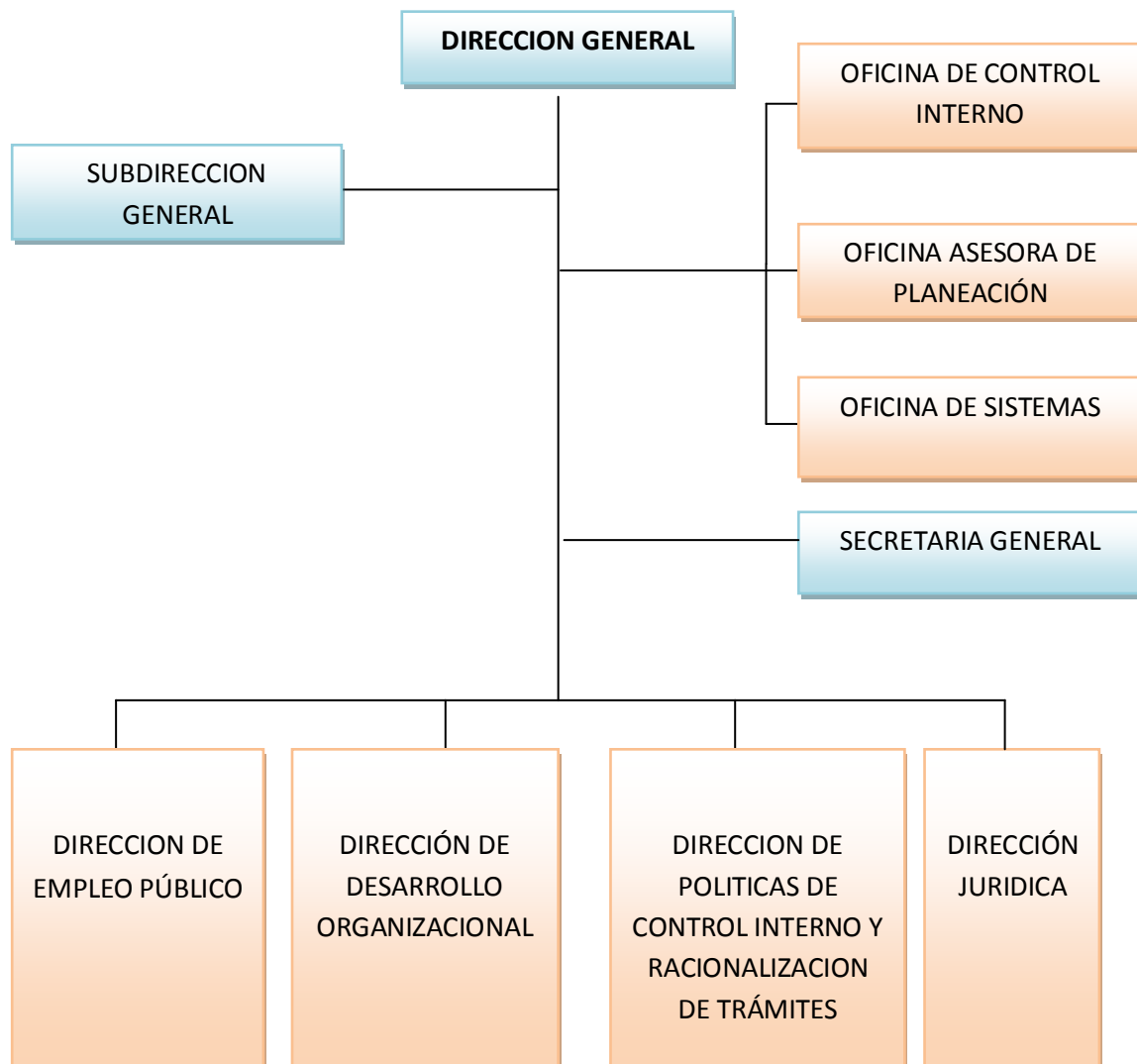
Como se observa, en este primer periodo donde se implementa la idea administrativa de los procesos misionales y de apoyo, no hay una clara conciencia de la misma, no sólo por el cambio de un año a otro de la estructura administrativa, sino también por el cambio sustancial que se tiene frente a lo que se considera como dependencias misionales.

La estructura orgánica precitada y propia del periodo del Presidente Andrés Pastrana, será modificada a raíz del proceso de reforma de 2002 durante el periodo del Presidente

Álvaro Uribe Vélez, mediante decretos 188 de 2004, 264 de 2007 y 3715 de 2010. Veamos los cambios del DAFP en este proceso de modernización:

Decreto 188 de 2004:

**GRAFICO 3-3 Estructura misional y de apoyo del DAFP, Decreto 188 de 2004**

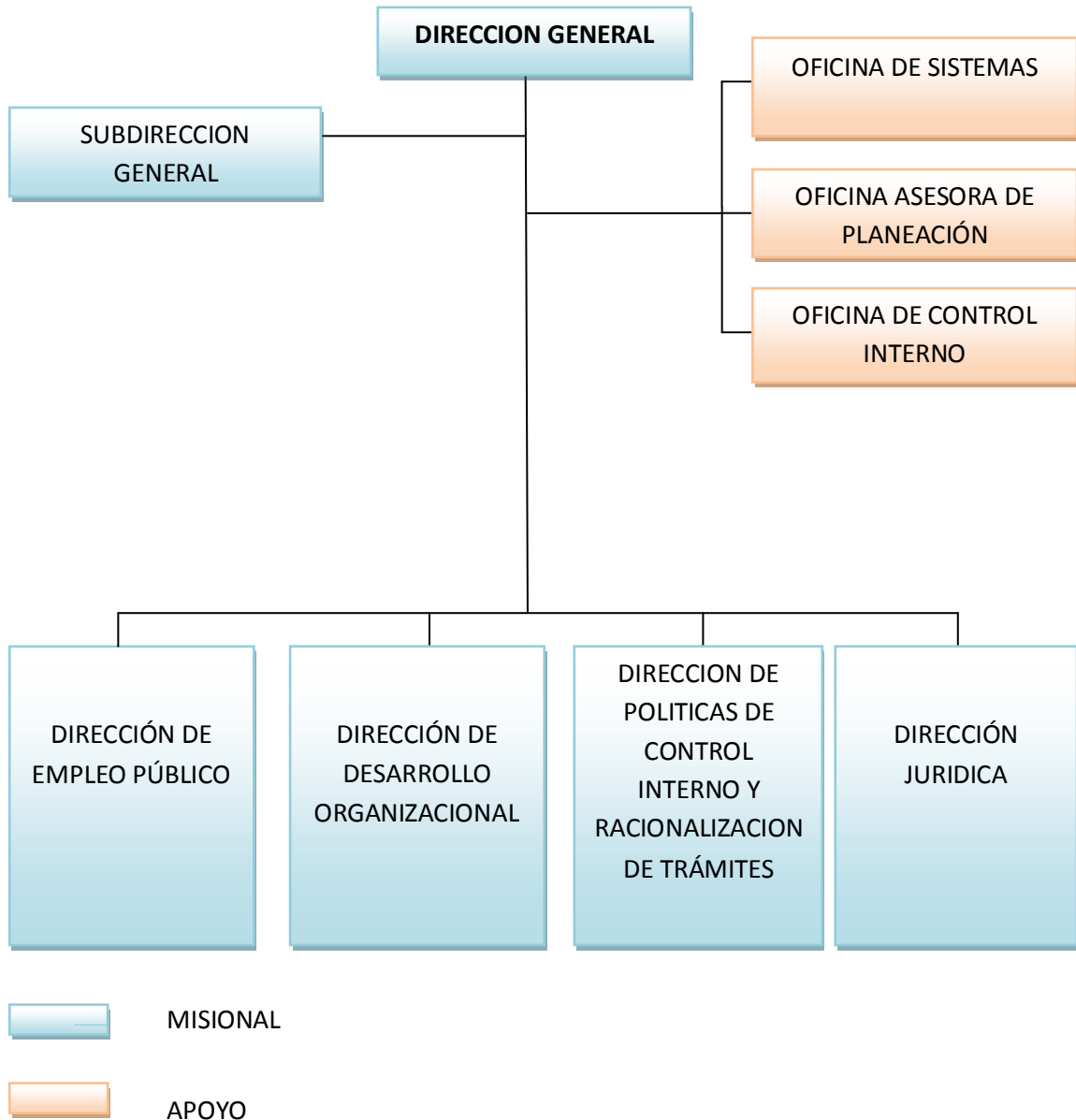


 MISIONAL

 APOYO

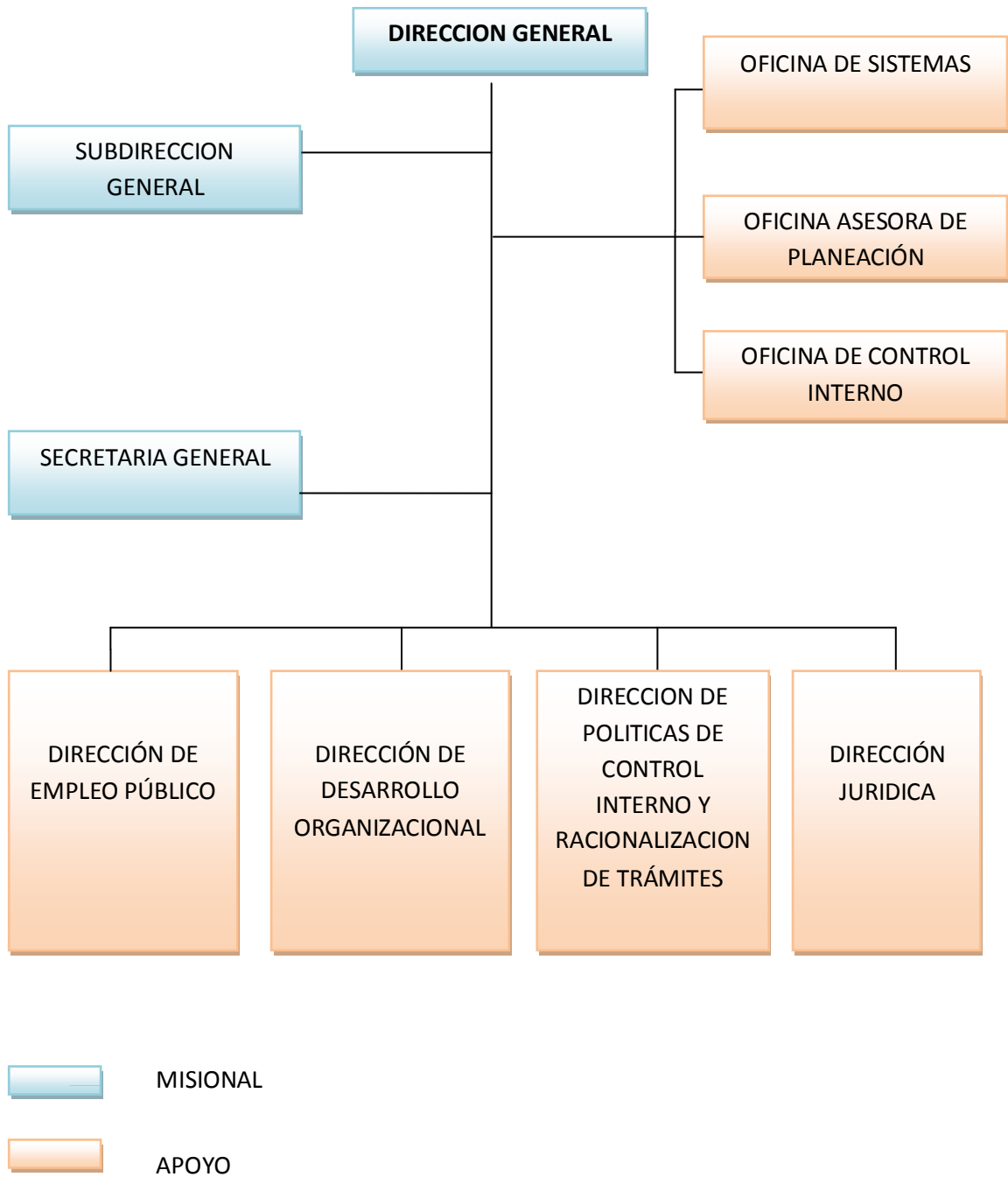
Decreto 264 de 2007:

**Grafico 3-4 Estructura misional y de apoyo del DAFP, Decreto 264 de 2007**



Decreto 3715 de 2010:

**Grafico 3-5 Estructura misional y de apoyo del DAFP, Decreto 3715 de 2010**



Como se observa de las graficas presentadas, la estructura del DAFP en el periodo 2004 - 2010 no ha sido nada estable en cuanto a la definición de dependencias misionales y de apoyo; una de las razones que justifica estas variaciones podría obedecer a lo que se legitima detrás de esta organización administrativa por procesos, esto es, ***EL USO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN.***

Las reformas aludidas en las dependencias del DAFP, fueron concebidas bajo la idea imperante de profundizar la nueva gestión pública en Colombia, por otro lado y debido al contexto político del país, la reforma obedeció a los intereses del gobernante de turno, que buscaba agudizar la guerra contra las guerrillas a través de la institución legítima del ejército, desmontando las estructuras de paramilitarismo<sup>53</sup> por medio de una política de gobierno denominada como seguridad democrática.

Siendo más importante para el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la agudización del conflicto colombiano, las reformas del año 2002 -2010, fueron los instrumentos que le permitieron racionalizar el gasto público en función de la guerra, de tal forma, que la supresión, fusión y modificación de las entidades públicas, cumplía el propósito de destinar los recursos públicos ahorrados para el funcionamiento de las fuerzas militares que en últimas justificó la mal llamada política de seguridad democrática; política de gobierno que también debía sustentarse en el clientelismo y la corrupción, dadas las conductas atentatorias contra los derechos humanos que deben silenciarse y la necesidad del gobierno de perpetuarse más allá del periodo constitucional de 4 años.

Una de las estrategias para posibilitar las prácticas de clientelismo, y ahorrar recursos públicos fue la aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de manera masiva en las entidades públicas.

---

<sup>53</sup> Que el mismo gobernante, Álvaro Uribe Vélez había propiciado, junto con parte de los terratenientes Colombianos.

### **3.2. Aplicación del Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión en el Departamento Administrativo de la Función Pública.**

Con el advenimiento de la crisis de Estado y la implementación de la nueva gestión pública, la forma por excelencia para gobernar es el contrato, figura jurídica que actúa como instrumento que permite al Estado la negociación de los asuntos públicos en función y por gestión de los privados, gracias a un acuerdo de voluntades que se eleva por escrito.

A través de los contratos, el Estado delega la prestación de servicios públicos o construcción de obras públicas al sector privado, controlando y regulando su gestión según los términos de los contratos. Esta forma de gestionar los asuntos públicos, según teóricos, permite prácticas de negociación explícitas y normas híbridas que deberían llevar a la eficiencia, eficacia y la calidad en el servicio, puesto que se cree que el sector privado es más eficiente que el público<sup>54</sup>.(Bernal, 2008).

Dentro de este contexto, soslayándose el principio de carrera administrativa, los servidores del Estado también buscan ser vinculados mediante la figura del contrato, a fin de flexibilizar el trabajo, y de contera ahorrar recursos públicos.

La flexibilización del trabajo permite los siguientes fenómenos (Treu, 1992):

- Flexibilidad numérica o externa: libertad de los empleadores de modificar sus efectivos de personal y de contratar trabajadores a título temporario o a tiempo parcial;
- flexibilidad del tiempo de trabajo: de la jornada, del tiempo parcial, de la duración máxima de la jornada y de la semana, organización del año, personalización de los

---

<sup>54</sup> De igual forma en el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos se contempla esta figura entre gobierno central y entidades territoriales, a través del denominado contrato Plan. Véase Ley 1450 y 1454 de 2011.

horarios y flex-time, eliminación de las restricciones al trabajo nocturno y a los períodos de reposo obligatorio;

- flexibilidad funcional: organización interna de la empresa: no fragmentación, no división de la mano de obra, movilidad interna;
- flexibilidad de la remuneración;
- flexibilidad de la gestión: adopción de técnicas que permiten el uso más eficiente de los recursos materiales, financieros, tecnológicos y de información para alcanzar los objetivos organizacionales en forma competitiva.

Para gobernar por contrato en Colombia existe el estatuto de la contratación pública –ley 80 de 1993-, que como ya se señalaba en el capítulo 2, en su artículo 32 define los contratos estatales como aquellos actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales y que son previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen en la ley 80.

Dentro de los contratos definidos en el Estatuto de la Contratación Pública encontramos el **Contrato de prestación de servicios**, figura que permite la flexibilización en el servicio público del Estado, y que es definida por la ley como aquel **que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad**, recalando que estos contratos, **sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados y que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.**

De esta figura jurídica se derivan las siguientes consideraciones, según sentencia de la Corte constitucional (C-154/97):



- a. “La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual *“...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”*
- b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas. Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.
- c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

- d. Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo”.

No obstante el mandato constitucional, sabemos que es practica en las entidades públicas que las mismas, no asuman el compromiso de fijar como empleo de planta las labores que son prestadas por medio de contrato de prestación de servicios, pese a ser labores subordinadas, permanentes y necesarias para la entidad, hecho ilegal que tiene como fin el ahorro de recursos y mantener practicas clientelistas.

Lo interesante de este asunto es que a partir del año 2002, se trató de hacer común y legítimo el hecho de que se contrate en las entidades públicas del nivel nacional por medio de contratos de prestación de servicios, gracias a la tergiversación en la consideración de que existen dentro de las entidades públicas del nivel nacional, dependencias de apoyo y misionales.

En el año 2002 se expidió el decreto 2170, reglamentario de la ley 80 de 1993, que estipuló en su artículo 13 una nueva hipótesis de contrato de prestación de servicios, así:

*“Artículo 13. De los contratos de prestación de servicios profesionales, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas. Para la celebración de los contratos a que se refiere el literal d) del numeral 1o del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la entidad estatal podrá contratar*

*directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita.*

**De igual forma se procederá para la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión de la entidad, los que sólo se realizarán cuando se trate de fines específicos o no hubiere personal de planta suficiente para prestar el servicio a contratar. El contrato que se suscriba, contendrá como mínimo la expresa constancia de la circunstancia anterior, las condiciones de cumplimiento del contrato incluyendo el detalle de los resultados esperados y la transferencia de tecnología a la entidad contratante en caso de ser procedente”**

*(negrilla y subrayado fuera de texto)*

La parte en negrilla y subrayada tendrá vigencia hasta el año 2007, al haber sido declarado nula su aplicación por el Consejo de Estado, en cuanto interpreta que el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión es en su esencia es el mismo contrato de prestación de servicios *profesionales previsto en la ley 80 de 1993, y por tanto, no tiene razón de ser, máxime que un decreto reglamentario no puede modificar la ley*<sup>55</sup>.

Pese a lo anterior, es de resaltar que mientras estuvo en vigencia la norma su aplicación fue práctica, que a modo de ejemplo se puede evidenciar en los cambios de estructura de las dependencias del DAFP.

---

<sup>55</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007) Radicados: 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10-326-000-2003-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-000-34-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) -acumulados-.

Como ya se señaló, el decreto 188 de 2004 que modificó la estructura del DAFP consideró que a partir de su aplicación existieron 7 dependencias de apoyo y dos misionales, mientras que en el decreto que le antecedió, el 1677 de 2000, se consideraba que existían 4 dependencias de apoyo y 6 misionales. La razón que explica este cambio de consideración entre lo que se considera misional y de apoyo estriba en que, con el decreto 2170 de 2002 se abre la puerta para que en las dependencias que son consideradas como de apoyo se pueda contratar mediante contrato de prestación de servicios, esto con fines de reducir las plantas de personal, ahorrar recursos, y mantener las prácticas clientelistas en detrimento de los derechos propios que emanan de la relación laboral.

La situación descrita curiosamente cambió en el año 2007 con la expedición del decreto 264 modificadorio de la planta de personal del DAFP, pues al efecto se considerara que existen 3 dependencias de apoyo y 6 misionales, situación de cambio que se evidencia ad- portas del fallo que declara nula esta figura reglamentaria del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

Luego, como iba a ser declarada nula esta figura reglamentaria del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, el gobierno, en aras de mantenerla, se dio a la tarea a través del Congreso de expedir la Ley 1150 de 2007, ya no reglamentaria de la ley 80 de 1993, sino modificatoria de la misma, e introduce en el numeral 4 del artículo 2º literal h. de la ley en cuestión, la figura jurídica de la prestación de servicios **de apoyo a la gestión**, como una modalidad de contratación directa con personas naturales.

Nuevamente, el Gobierno Nacional en aras de mantener dentro del ordenamiento jurídico la figura que en otrora el Consejo de Estado declaró nula, procedió en su ejercicio de sus atribuciones a reglamentar el numeral 4 del artículo 2º literal h. de la ley 1150 de 2007, para el efecto, expidió el decreto 2474 de 2008, que en su artículo 82, referente a los Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, señaló que:

“Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y

experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad (...).

Es decir, más que una reglamentación, lo que hizo fue una transcripción de la norma que fue declarada nula, siendo esto un factor que generó contradicciones por cuanto se asimilaba a la figura del Contrato de prestación de servicios y no tenía razón de ser, por tal motivo debió modificarla mediante el decreto 4266 de 2010, determinando mantener la norma en su misma esencia pero aclarando qué es apoyo a la gestión: *“los servicios de apoyo a la gestión corresponden a aquellas actividades operativas, logísticas, o asistenciales, vinculados a la realización de las tareas propias de la entidad”*.

De lo anterior tenemos una modalidad de contrato de prestación de servicios, que se denomina “de apoyo a la gestión”, **tipo de contrato caracterizado por vincular personas naturales al servicio de la administración, en funciones propias de la entidad y en desarrollo de actividades operativas, logísticas, o asistenciales, es decir, de apoyo a la gestión administrativa.**

Consolidada dicha modalidad de contratación en el año 2010, en nuestra entidad ejemplarizante del DAFP, nuevamente se plantea una reforma en sus dependencias de apoyo y misionales, llevándose a cabo mediante decreto 3715 que establece en 7 las dependencias de apoyo, tal y como se estaba en el año 2004; lo que llama la atención, es que sea precisamente la entidad que dicta la política respecto a la organización de las entidades del Estado, que en más de una década (1999-2010), no le sea posible el definir cuáles de sus dependencias correspondan a misionales y de apoyo.

Por tanto e hilando el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión con las reformas de las dependencias a través de procesos misionales y de apoyo en la rama ejecutiva del nivel nacional, y siendo nuestro ejemplo latente el DAFP, tenemos la evidencia de que aquellas dependencias que tienen como función desarrollar **procesos de apoyo**, son aquellas sujetas a tener posibilidad de tener un personal vinculado mediante contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, puesto que estas

dependencias desarrollan actividades **operativas, logísticas, o asistenciales** que están al servicio de las dependencias misionales.

Lo anterior no quiere decir que no hayan empleados de carrera administrativa o de libre nombramiento en dichas dependencias de apoyo, pero sí se abre la posibilidad para que la dirección de una entidad pública, a solicitud de un jefe de dependencia, como la de control interno o de planeación del DAFP –éstas son de apoyo-, a falta de personal de planta, solicite los servicios de un personal vinculado mediante contratos de prestación de servicio de apoyo a la gestión, situación a la que hay lugar, en la medida que las plantas de personal de tales entidades resultan ser reducidas e insuficientes como consecuencia de la política de Estado quien en forma premeditada congela las plantas de personal.

Lo hasta aquí narrado respecto a la administración de las plantas de personal de las entidades públicas del nivel Nacional y el uso del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, se manifiestan como un hecho aberrante que trae una serie de consecuencias, jurídicas, sociales, políticas, culturales y económicas.

### **3.3. Cuestionamientos y críticas a la Reforma administrativa y aplicación del Contrato de Prestación de servicios en el DAFP**

En Colombia, la aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa en el Departamento Administrativo de la Función Pública dentro del periodo comprendido entre los años 2002-2010, resulta ser un desconocimiento a los principios inmersos en el Estado social de Derecho, tales como: la dignidad humana, la igualdad, el trabajo, el interés general, la legalidad y la vigencia de un orden justo.

Por tanto, tiene las siguientes consecuencias:

La aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa, es negación flagrante al principio de carrera administrativa, cuyo objeto es permitir mayor profesionalización, técnica y democratización en la función pública.

Dentro del orden legal, el Artículo 125 de la Constitución política de Colombia consagra:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (...)”.

Al respecto se ha sostenido, con suficiente razón, que solamente es dable obtener buenos resultados dentro de una organización o administración, cuando se garantiza que quienes ingresan a ella acrediten excelentes condiciones personales, estén motivadas y reciban permanente capacitación. La carrera es el sistema técnico de administración de personal, que además, de lograr tales objetivos, se convierte en el mecanismo idóneo y transparente para acceder al servicio público en igualdad<sup>56</sup> de condiciones y, por ende, su implementación es forzosa dentro de todos los órganos y entidades del Estado a fin de cumplir los cometidos de éste previstos en el artículo 2º de la Carta.<sup>57</sup>

Vulnerando este principio, ha hecho *carrera* dentro de la administración pública colombiana-y con la idea de la nueva gestión pública-, el necesario desmonte de la carrera administrativa, teniéndose la idea de que es necesario flexibilizar la vinculación y garantías que le deberían asistir al personal que preste sus servicios a la administración pública.

---

<sup>56</sup> “La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a lo cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de sus derechos que si se le reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad” Corte IDH. OC-04-84, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Párr. 55

<sup>57</sup> SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil cuatro (2004) Referencia: Radicación No. 1603 Carrera docente. Situación de las personas vinculadas por órdenes de prestación de servicios y por nombramientos provisionales frente al nuevo estatuto de carrera docente

La carrera administrativa que garantiza permanencia y estabilidad, riñe con los principios señalados por la nueva gestión pública como lo es el ahorro de gasto público, la posibilidad de que las entidades públicas se adecuen rápidamente al entorno<sup>58</sup>, o en la idea que se tiene de que los gerentes cuenten con personal de confianza dentro de su administración.

Con la idea de la nueva gestión pública y además con fines políticos y económicos, las entidades públicas han establecido no contar con el personal suficiente para atender sus necesidades permanentes, a fin de aplicar el contrato de prestación de servicios, puesto que la norma contempla que cuando no existe el personal de planta suficiente se legitima el uso de dicho contrato, por lo tanto, no habrá mayor esfuerzo por la creación de tales cargos en la medida que ello conlleva a limitar el poder de discrecionalidad del nominador y por ende debilitaría su capacidad de negociación política.

En principio, el citado decreto 2170 de 2002, reglamentario de la ley 80 de 1993, contemplaba que el contrato de prestación de servicios es para desarrollar labores profesionales, artísticas, científicas o tecnológicas, que requería la entidad de manera temporal, y que por su mismo grado de complejidad la entidad no contaba con el personal idóneo que pudiera prestar dicho servicio, es decir, este contrato está condicionado a la temporalidad y tipo de labor.

Teniendo ese marco legal referente al uso del contrato de prestación de servicios, surge la evidente dificultad que tenía una entidad pública para contratar otro tipo de personal a fines de servir en dependencias de la entidad, y es por ello que surge dentro de este mismo decreto reglamentario y luego a través de ley 1150 de 2007, por razones ya explicadas, la figura del contrato de prestación de servicios de “apoyo a la gestión”, figura que permite que en las dependencias de apoyo de las entidades públicas del orden nacional y en cumplimiento de las funciones propias de la entidad, tales como operativas, logísticas o asistenciales, se contrate de manera directa con la persona natural que esté

---

<sup>58</sup> Que como ejemplo tendría que en un supuesto de cambio de estructura de una entidad pública, el empleo de carrera demandaría una gran desgaste económico y administrativo dadas su garantías laborales



en capacidad de ejecutar dicho contrato, según el saber y parecer del gerente de la entidad contratante y sin que sea necesario haber recibido varias ofertas. Discrecionalidad aberrante permitida por el legislador.

El contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, no sería fácil o coherente en su aplicación si no se tuviera como sustento la división de las dependencias de las entidades públicas por procesos misionales y de apoyo, siendo claro que dicho pensamiento administrativo y organizativo deriva de las ideas y propuestas de la nueva gestión pública. Lo anterior no quiere decir que ese modo de organizar las dependencias sea absurdo, tan solo es una herramienta organizativa a fin de racionalizar las dependencias de una organización; lo reprochable es el uso que se esconde detrás de ello en Colombia

Con la versión que se tiene, de cómo se debe manejar la administración del personal al servicio del Estado en la nueva gestión, las entidades públicas no van a acatar el mandato constitucional de adoptar las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual, se requiere que todo empleo público de carácter permanente quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

De esto se deriva, que sin importar la persona, e importando más las ideas políticas y administrativas vigentes que apoyan ahorros de gastos y practicas clientelistas, la aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa, vulnera el derecho irrenunciable a la seguridad social, la estabilidad en el empleo y beneficios mínimos establecidos en normas laborales, menoscabando la dignidad humana y los derechos de los trabajadores.

Como ya se señaló en el primer capítulo de este trabajo académico, en tiempos antiguos la prestación personal del servicio demandaba de los señores o reyes un deber de protección para con el servidor a cambio de que éste le colaborara con fidelidad; relación simbiótica que logró articular procesos de construcción social, solidaridad y bienestar, sin los cuales no habría sido posible la formación de los Estados y las sociedades modernas.

Este deber de protección para con los servidores ha sido soslayado, y el Estado Social de Derecho en su calidad de garante y empleador, manifiesta y abiertamente no lo asume

mediante la figura del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa, pues según la ley 80 de 1993, éste tipo de contratos no genera relación laboral y por ende ninguna clase de prestación social, porque, supuestamente los contratistas gozan de una independencia técnica que conlleva a que no tenga ningún tipo de subordinación.

Contrario a lo anterior, lo cierto es que a los contratistas se les exige un horario, que en estricto sentido corresponde al laboral, como a cualquier funcionario público, de modo que no ejecutan el trabajo con independencia técnica sino bajo la permanente subordinación de la entidad, condiciones que el interesado acepta bajo los apremios de la sobrevivencia (Lemus, 2007)(Carvajal, 2000)(Herrera, 2007).

Con estas prácticas, no solo se desconoce el preámbulo de la Constitución Política que señala que una función del Estado es asegurar a sus integrantes el trabajo en medio de un orden social justo que permite asegurarles a los colombianos una vida digna, sino además todos aquellos derechos que son inherentes a la obligación social que tiene el Estado en cuanto al trabajo

La ausencia en el pago de la seguridad social, a las prestaciones sociales, a la estabilidad en el empleo, resultan ser un retroceso frente a la conciencia que había sido tomada por la humanidad en el siglo XIX; se desconoce la necesidad de brindarle garantías a los trabajadores dada su posición dependiente, hecho económico y social reprochable al atentar contra aquello que se denomina dignidad humana.

Al no ser reconocidos los derechos propios de los trabajadores o servidores públicos, porque desde la realidad fáctica lo son, se atenta contra la dignidad humana, fundamento de los derechos humanos, valor superior y principio fundante del orden social internacional y nacional en un supuesto Estado Social y de Derecho; se desconoce entonces por el mismo Estado el centro axiológico a partir del cual se derivan sus obligaciones en el ejercicio del poder público.

Atentar contra la dignidad humana hace evidente que un proyecto de vida se ponga en entredicho al verse abocado a vivir con bajos ingresos y sujeto a los vaivenes de la inestabilidad laboral, creándose con la aplicación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa, una situación de pobreza y zozobra existencial para aquellas personas que prestan sus servicios en las dependencias de apoyo de las entidades públicas del nivel nacional, una de las cuales es el DAFP.

Sirviendo dicho contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión a la producción de la pobreza, se olvida que el Estado tiene el fin de servir a la comunidad y traer la prosperidad general, se niega el que los recursos públicos tengan como función ser factor multiplicador de tal forma que se creen un círculo virtuoso en la economía, tal y como se consideraba en los orígenes del Estado de bienestar en base a la ideas económicas de Keynes que permiten salir a la humanidad de las consecuencias nefastas de las guerras mundiales, que para Colombia debería ser de la pobreza generalizada.

La situación de miseria que se permite por este tipo de contratación, trae a la psiquis del individuo y su familia una angustia existencial que se evidencia de manera palpable en las fechas de terminación de los contratos, en donde la familia y los trabajadores están a la espera de ser renovados, hecho que se hace con el fin de ocultar la ilegalidad; además, gracias a los bajos salarios que se tienen, no se permite a dichas familias un bienestar y acceso a condiciones dignas de salud, recreación, vivienda, vestuario y consumo de bienes primarios y suntuarios.

Toda esta situación vulneradora de derechos se perpetúa por la necesidad de darle una continuidad a las prácticas de guerra, clientelismo y corrupción.

El presupuesto Colombiano para la guerra sube, mientras que sectores como la educación, la salud y la cultura tiene presupuestos irrisibles.

Se busca militarizar al país y entrar en guerra total tanto que los jóvenes se volverán milicianos de sus regiones y ciudades, es decir, que más familias colombianas en sus jóvenes vivan la tristeza de esta guerra. El gobierno tan sólo busca que más familias se vean encausadas directa e indirectamente en una causa perdida, que sean víctimas y crezca el rencor en un pueblo que ya no soporta más muertes.

Causa perdida, porque el gobierno no tiene la voluntad política de cambiar sus estamentos que son el primer foco de violencia aparentemente no evidente; el gobierno sólo quiere mantener el poder y los lazos que les atan como marioneta de los grandes imperios mundiales, los dos con el fin de abarcar la riqueza que se desvanece.

A modo de reflexión: En Cuba los estadounidenses no pudieron derrocar el régimen comunista naciente de Fidel, gracias a la selva en la que se refugiaban, ¿cómo podrá el gobierno colombiano hacerlo?, ¿por qué creen que Estados Unidos no nos ha invadido militarmente? muy fácil Vietnam les dejó una enseñanza saben que una guerra por las armas en un territorio como el colombiano está pérdida; pero a *contrario sensu* si les interesa que la guerra siga para tenernos sometidos con sus políticas de doble interés e imperialismo bajo la excusa de la droga y el terrorismo como una amenaza mundial.

Luego no todo se va en la guerra, se necesita perpetuar la práctica del robo y el pillaje, los mandatarios y su sequito están instituidos para llenar sus bolsillos con los dineros de las arcas públicas; corrupción se escucha por doquier, es vox populi la cantidad de dinero que se roban los altos dirigentes de la nación por medio de contratos supra-valorados otorgados a sus amigos y socios.

Practica de corrupción y clientelismo que también resulta de la negociación entre políticos y ciudadanía que ofrecen prebendas electorales a cambio de recursos materiales, por lo tanto, las entidades públicas resultan ser fortines electorales que hospedan a aquellos amigos que ayudaron a subir a los miembros de las corporaciones públicas y gobernantes, por lo cual, el contrato de prestación de servicios por su propia naturaleza es la herramienta jurídica que ayuda a mantener a estos pseudo-líderes políticos en una relación de dependencia que está sujeta a los vaivenes de la política y a lo endeble del vinculo que contiene un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión. De acuerdo a la capacidad de apoyo a la causa política, así será concertado el contrato de prestación de servicios, más aun cuando el nominador tiene plena discrecionalidad en cuanto a permanencia, labor y pago por la prestación del servicio, lo que quiere decir que ni siquiera existe uniformidad contractual.

Todo lo anterior es un círculo vicioso que corrompe las instituciones públicas y a la misma sociedad, trayendo miseria y angustia al grueso de la población Colombiana.

## 4. Conclusiones

En el desarrollo de las civilizaciones se han dado diversas clases de sistemas organizativos de acuerdo a la concepción económica, política y jurídica de los pueblos; estos tres conceptos no pueden desligarse de la labor administrativa, ya que la administración resulta ser la materialización de un acuerdo político con fines económicos –subsistencia en medio de un mundo con recursos escasos-, que tiene su sustento y justificación en la fuerza de una creencia que no es más que el derecho.

Históricamente y como antecedente de la modernidad, se tenía que la sociedad en su gran mayoría no soportaba los privilegios de una clase gobernante que se justificaba en el referente simbólico teológico de “la voluntad divina” impuesto por la monarquía y la iglesia católica a través de la fuerza y el temor simbólico de la idea de Dios<sup>59</sup>, en contraposición, surge la idea de un derecho de los hombres y para los hombres creado de manera consensuada y racional, cuya máxima expresión será el Estado que debería propender por un trato digno a sus gobernados bajo principios de respeto e igualdad, surgiendo de esta forma el concepto de Estado de Derecho, manifestación de lo absoluto, tal cual como lo dijera Hegel.

En este orden de ideas, se crea un orden social que permite el desarrollo positivo y laico del pensamiento humano, dando paso a una economía capitalista racionalizada<sup>60</sup>, que al parecer es egoísta e inequitativa pues es producto de la razón humana.

---

<sup>59</sup> aclarando que la dicha voluntad divina era derecho para estos pueblos, un derecho que se pone en entredicho al hacerse evidente que no era Dios el que legislaba, sino la iglesia y sus monarca con intereses non santos

<sup>60</sup> Según Max Weber el capitalismo entendido como cálculo del valor dinerario aportado y el valor dinerario obtenido al final, es propio de todos los pueblos civilizados en diferentes épocas históricas; el capitalismo como época histórica - producto occidental, se distingue de la diferentes formas de capitalismo a través de la historia y pueblos es su grado de racionalización –frente a lo que en otro tiempo por diversas creencias se consideraba irracional-, cuyo factor predominante es un ethos religioso-económico del protestantismo ascético que se acompaña con el avance de las ciencias exactas (saber científico) y sociales, como el derecho y la administración cuya

El Estado en mención tuvo como transformaciones las siguientes: (i) El Estado de derecho clásico del siglo XIX, pretendió lograr para los asociados una justicia material mínima garantizando el libre desarrollo de las fuerzas materiales de la sociedad; luego, éstas fuerzas se desequilibraron como consecuencia de la desigualdad que se evidenció en la distribución de la riqueza; (ii) siendo necesario para el Estado intervenir en la economía – Estado intervencionista-, teniendo como único fin el permitir que los sectores sociales desfavorecidos adquirieran ciertas garantías sociales y económicas en aras de evitar en lo posible el fracaso del sistema capitalista; (iii) consolidadas tales garantías, el Estado vuelve a dejar en libertad las fuerzas del mercado, y toma una posición de árbitro en las disputas que se den en el mercado, lo que se tilda como Estado Social de Derecho.

La libertad en el juego económico condujo y lo sigue haciendo, a que los actores egoístas, por su naturaleza, pretendan obtener mayor beneficio en detrimento y a costa de los perdedores quienes deben sufrir sus propias penurias y necesidades “ley del más fuerte”; el Estado “Social” actuando como árbitro asume una actitud pasiva lo que conlleva a que actúe como un actor egoísta más, no pudiendo esperar cosa diferente dado que los gobiernos son en suma el resultado de humanos que han creado y cooptado desde el principio la idea de Estado a fin de finiquitar el poder de sus ideas que no son otras que propender por el bien individual, creando el Estado Social de Derecho simplemente desde un punto de vista formal no material, pues cómo concebir que el Estado Social de Derecho se vea permeado por políticas y normas jurídicas de corte eminentemente neoliberal, por lo tanto, al actor disminuido se le desconocen los más profundos contenidos racionales y axiológicos del ser humano, evidenciados a través de normas positivas imperativas entre las cuales se encuentra la dignidad humana, la igualdad material, los derechos inherentes a las personas, etc., plasmadas en una Constitución que se tilda de social, pero que a la postre no resulta más que un instrumento jurídico que protege las maquinarias políticas en las cuales se sustenta el Estado.

Con lo anterior, las instituciones del Estado y su ejercicio administrativo giran en torno a la propiedad privada, su protección y beneficio, so pretexto de que esta es la forma más viable de llegar al bienestar general, recuérdese que uno de los principios del Estado

---

característica propia de los Estados es el manejo formal técnico - jurídico, permitiendo un capital fijo y calculo seguro. Véase: WEBER Max “La Ética Protestante y el Espíritu del capitalismo” Sarpe, España, Año 1984, 227 p.

Social de Derecho, es la primacía del interés general sobre el particular, pero, si el interés general se materializa mediante la entrega de las funciones propias que le corresponden al Estado a terceros (privatización), tal principio queda en entredicho, pues el interés general en cabeza de quién radica...?

El derecho en este régimen del capital no será entonces lo justo o la equidad, será el beneficio y crecimiento económico de unos pocos, donde el principio antes dicho se invierte “el interés particular prima sobre el general”, convalidado a través de la ley, norma imperativa entendida como el mandato de un grupo elite que defiende sus intereses de clase; el derecho burgués sacralizado tendrá como profetas a los gobernantes y legisladores oligarcas que se guían por la voz de su interés y satisfacción material<sup>61</sup>.

Cómo denominar el Estado, que en su producción legislativa beneficia los intereses del mercado y de la acumulación de riquezas en mano de unos pocos, y que en su administración busca reducir gastos en todo aquello que no les interese a los que detentan el monopolio del capital y su política, ¿neoliberal? o ¿social de derecho?

La respuesta es obvia, corresponde a un Estado Neoliberal ya que como actor económico y en su papel de empleador, propenderá por la flexibilización laboral de sus empleados, en palabras coloquiales, su fin es el desmejorar las condiciones laborales, desconocer la seguridad social de sus servidores, conllevando a la vulneración de la dignidad humana principio rector del Estado Social de Derecho, para finalizar en las practicas del capital en

---

<sup>61</sup> Habermas critica cómo el derecho (influenciado por el poder y el dinero –constituyente, entendido como la sistematización de comportamientos propios y acordes con el sistema) y la instituciones jurídicas (reguladoras, no constituyentes, más cerca y concordantes con la acción comunicativa, con las normas éticas) como reproducción simbólica propio de un estado social organizado sistemáticamente formalmente organizado –proceso de juridización -ha colonizado e instrumentalizado el mundo de la vida a través de las instituciones tecnificadas y desmoralizadas propias de una interés de clase cosificando al ser inmerso en la sociedad capitalista, desarticulando la formas tradicionales de resolución de conflictos, a su vez diferenciando los componentes estructurales de la vida (cultura sociedad y personalidad); todo esto gracias a que las relaciones sociales se han vuelto instrumentalizadas gracias a la dinámica propia del capitalismo neoliberal que llega a todas las esferas del desarrollo del individuo, siendo así que los propios medios con que se garantiza la libertad son los que ponen en peligro la libertad de los beneficiarios; Habermas, Jürgen. “Teoría de la acción comunicativa, Tomo II Critica de la razón Funcionalista –Tendencias a la juridización”.



la economía del mercado tal como y aconteció en las reformas administrativas dictadas bajo el imperio Uribista y que fueron objeto de este trabajo académico para concluir como se viene haciendo que:

**4.1.** Para Colombia, el fantasma del capital en el año 2002, expresó su poder de una forma preocupante y leonina, Álvaro Uribe Vélez, un poseso<sup>62</sup>, un hijo de aquel Belcebú que anda suelto, a través de una política que se denominó de seguridad democrática y un programa de renovación de la administración pública que se llamó Programa de Renovación a la Administración Pública –PRAP-. Miles de jóvenes colombianos pobres, sin otra oportunidad diferente a la de engrosar las filas para la guerra y cientos de empleados públicos despedidos o desmejorados de sus condiciones laborales en sacrificio de la política de seguridad democrática, respaldada en la idea de gestión administrativa del capital denominada nueva gestión pública.

Respecto al PRAP, este se concentró en privatizaciones, supresiones, fusiones y reformas a las dependencias y plantas de personal de las entidades públicas, a fin de destinar el presupuesto nacional para ser invertido en el Programa bandera “seguridad democrática”, que en últimas generó mayor zozobra social, incredulidad institucional e hizo a los ricos más ricos y a los pobres más pobres.

**4.2.** Dentro de las reformas de las dependencias y plantas de personal, surgió el mandato de establecer y mantener una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo en las entidades públicas del nivel nacional. Es decir, que según una idea organizacional hubo unos empleados misionales y otros de apoyo que se estableció con un propósito, ¿Cuál?, no fue otro que el ahorrar recursos y soslayar los derechos que otorga la carrera administrativa, todo esto en aras de pregonar una administración del personal más flexible de acuerdo a los intereses del gerente de turno.

**4.3.** Para concretar y legitimar lo anterior se expidió una serie de leyes y decretos que dieron existencia a una figura legal denominada contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, especie del típico contrato de prestación de servicios regulado por el

---

<sup>62</sup>Este señor se dio a la tarea de jugar con los demonios a su propio gusto, ya sea convocándolos para dar forma al fenómeno del paramilitarismo o comunicándose con ellos en el más allá de Washington donde, como bien decía Chaves, huele a azufre.

artículo 32 de la ley 80 de 1993, que permite vincular personas naturales al servicio de la administración, en funciones propias de la entidad y en desarrollo de actividades operativas, logísticas, o asistenciales, es decir, de apoyo a la gestión administrativa; situación administrativa y contractual que permite desconocer el principio de carrera administrativa, dado que admite el acceso de personal al servicio de las entidades del Estado sin aplicar un proceso de mérito, hecho que se justifica en la idea de flexibilizar las relaciones laborales estatales a fin de ampliar el margen de uso y disposición de las personas que laboran para el Estado por parte de los gerentes o jefes de las entidades públicas; capacidad de maniobra que permite cubrir las necesidades del servicio para una realidad organizacional que exige reducir costos y mantener prácticas corruptas, todo ello, en concurso con el irrespeto de la dignidad humana, en la medida que se prescindió de cualquier acto que conllevara al respeto y aplicación de la meritocracia, la cual se constituye en el eje fundamental de acceso a la administración pública, trayendo consigo las siguientes consecuencias:

- Ilegalidad en la actuación estatal.
- Pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado.
- Pérdida de eficiencia y eficacia en la acción estatal.
- Desmerito en el deber ser meritocrático de acceso a la función pública – es decir: no carrera administrativa.
- Pobreza en ciertos sectores sociales, dado que se deja a un lado el efecto multiplicador de los gastos públicos en un sector social como lo son los funcionarios Estatales de nivel medio y bajo, quienes al ver mermados sus ingresos ciertamente pasan por necesidades y son objeto de prácticas corruptas.

**4.4.** La flexibilización laboral conlleva el desconocimiento de uno de los pilares del derecho laboral administrativo, como lo es, la estabilidad, y además, atenta contra la dignidad de los seres humanos, ya que la liberalidad en la disposición de las personas, además de ser una cosificación del ser humano, conlleva la utilización de una figura legal

que por su naturaleza desconoce garantías de carácter laboral como lo son el derecho irrenunciable a la seguridad social y prestaciones sociales.

**4.5.** Una de las razones que se esgrimen para que las personas que laboran para el Estado se sometan a limitaciones de ingresos económicos, es la necesidad de reducir la capacidad presupuestal del Estado dado un déficit fiscal y un modelo económico que exige al Estado intervenir lo más mínimo en la economía y la sociedad.

Ante esta realidad, sería conveniente que se examinara la ejecución del erario en un Estado mínimo, máxime que la corrupción y la mala administración son las fuentes principales de dicho déficit, por lo tanto, en vez de reducir las oportunidades laborales de los trabajadores, se procediera a la inventiva de idear métodos para reducir el margen de acción de los corruptos.

**4.6.** Otra de las razones que justifica el uso del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, y que no se dice abiertamente, es la necesidad de mantener las prácticas clientelistas y corruptas con base a los recursos públicos y los empleos que brinda el Estado. Por la discrecionalidad de este tipo de contratos para políticos y nominadores de una entidad, este tipo de contratos son una herramienta útil, necesaria e imprescindible para pagar favores políticos.

Desde este punto de vista podría plantearse que es necesario erradicar el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, a fin de acabar con un instrumento que posibilita las prácticas que corrompen principios de derecho administrativo como el merito y la moralidad en las actuaciones administrativas, sin olvidar la afectación a la dignidad humana; ante una alternativa de tal talante es necesario evidenciar que antes se necesita de una voluntad política que permita un cambio legislativo, una voluntad cultural o si se quiere ética que transforme la forma de hacer política, una voluntad de cambio por parte de los actores sociales que hacen uso y son objeto de la figura del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

**4.7.** Ahora bien partiendo del supuesto de que surgiera una voluntad política y ética que permitiera erradicar el uso del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, se encuentra la necesidad que tendrían las entidades públicas para generar estudios que permitan proyectar plantas de personal con presupuestos asignados para hacer posible el

merito y la carrera administrativa. Esto demanda recursos, racionalización administrativa y apoyo institucional por parte de entidades como el DAFP.

**4.8.** Desde un punto de vista político que se relaciona íntimamente con el aspecto cultural, ya se planteaba como el Contrato de Prestación de Servicios se presta para perpetuar la cultura política del clientelismo. Por la discrecionalidad de este tipo de contratos para políticos y nominadores de una entidad, este tipo de contratos son una herramienta útil, necesaria e imprescindible para pagar favores políticos con base a recursos públicos. Desde este punto de vista podría plantearse que es necesario empezar a erradicar esta figura jurídica a fin de acabar con estas prácticas que corrompen principios de derecho administrativo como el merito y la moralidad en las actuaciones administrativas, pero llegado el momento de hacer realidad esta alternativa se evidencia la necesidad de una voluntad política que permitiera un cambio legislativo, una voluntad cultural o si se quiere ética que cambiara la forma de hacer política, una voluntad de cambio por parte de los actores sociales que hacen uso o son objeto de la figura del contrato de prestación de servicios de manera ilegal o antiética, realidad difícil de finiquitar en contextos políticos y culturales como en el que nos encontramos.

**4.9.** Ahora bien, desde el punto de vista administrativo relacionado con la economía, nos encontramos con un contrato que permite flexibilizar las relaciones laborales a fin de hacer más fácil la labor de disponer de los trabajadores por parte de los gerentes o jefes de las entidades públicas, margen de maniobra que permite cubrir las necesidades del servicio para una realidad organizacional cambiante propia de entornos en constante movimiento. Ante esto, es claro que el contrato de prestación de servicios no puede ser erradicado por cuanto existen labores que deben ser requeridas de manera temporal y con personas ajenas a entidad, pero desde otro punto de visto el margen de maniobra frente al personal es un aspecto dudoso y conflictivo que genera posiciones antagónicas. Es claro que las organizaciones no pueden quedar anquilosadas en el manejo de su personal, pero también es diáfano que no se pueden disponer de las personas como si fueran un artefacto más de la organización. En este sentido habría que buscar estrategias organizacionales que permitan garantías a los trabajadores y a su vez movilidad organizacional.

Otro aspecto relacionado con lo administrativo y económico, es el hecho de que este tipo de contratos, por su naturaleza, representan una disminución en las cargas prestaciones de las entidades públicas, situación que justificaría su uso en contextos de crisis económica y reducción de la capacidad presupuestal del Estado; este argumento es cierto en principio pero tienen causas no tolerables y consecuencias nefastas. Partiendo de las causas, si existe un déficit fiscal en un ente con gran capacidad adquisitiva y de disposición de gasto, esto se debe, y no hay que olvidar a que un gran porcentaje de los recursos del Estado se desvían por corrupción y mala administración, por tanto, en vez de sustraerles a los trabajadores se invitaría a quitarle a los corruptos. Ya desde los efectos y por las relaciones laborales que se esconden detrás de este tipo de contratos, lo cierto es que este tipo de contratos son bombas de tiempo de demandas contra el Estado, que si fueran bien conducidas indefectiblemente tendrían que prosperar, generando esto mayores gastos para el Estado.

Sea desde el punto de las causas o efectos, lo cierto es que se necesita una voluntad metafísica para acabar con la corrupción, y una conciencia materialista respecto a las consecuencias fiscales de las demandas. Al respecto no bastará un cambio constitucional que establezca el principio de sostenibilidad fiscal.

Punto de lo anterior y desde un aspecto netamente administrativo se encuentra la dificultad que tienen las entidades públicas, ora por engorroso, ora por falta de disposición, generar estudios que permitan proyectar plantas de personal con presupuestos asignados para hacer posible el merito y la carrera administrativa. Esto demanda determinada racionalización administrativa y apoyo institucional por parte de entidades como el DAFP, que en el momento no se tiene por falta de voluntad política y presupuesto.

Acompáñese a esto, que muchos de los fallos del Consejo de Estado son a favor del Estado, pues, de lo contrario, el estado de las finanzas públicas serian peor de lo que pueden estar, dadas las reformas fiscales y monetarias que acrecientan los gastos desmedidos, no olvidando los dineros que se esfuman mágicamente y mencionando las empresas estatales que se regalan a precios irrisibles, dejándose de esta forma, a un lado, fuentes ciertas de ingresos estatales a favor del sector privado, que no son otros que los amigos del gobierno, y el mismo gobierno.

Todo lo anterior evidencia el alto grado de dificultad que se tiene para resolver el asunto del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión. Problema jurídico que para su solución tendría como presupuesto sentar a todos los actores que tienen que ver con el asunto, es decir, todo el país y que éstos tuvieran una real voluntad de cambiar la forma de concebir la economía, la política, la administración, y el Estado, hecho anhelado que tiene un muy alto grado de irrealidad en contextos en que se dogmatiza el crecimiento económico, la privatización de las vidas, y las ideas organizativas y administrativas dominantes.

## Bibliografía

1. AGAMBEN, G. (2004). Estado de Excepción homo sacer II, 1". Valencia: Pretexto.
2. ARENDT, H. (1961). El hombre y el trabajo. ECO , 248-276.
3. BARZELAY, M. (2001). The New PublicManagement: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press. La Nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, Mexico, Fondo de Cultura Económica (2003)
4. BERNAL, A. R. (2008). Gobernar por Contrato. I Congreso de Ciencia Política, (p. 21). Bogotá.
5. BERNAL, A. R. (2008). Gobernar por Contrato. CONGRESO DE CIENCIA POLÍTICA, Asociación Colombiana de Ciencia Política; I., ESAP. Ponencia Escrita. Bogotá.
6. BINDER, K. G., & Durr, E. (2006). política económica y economía social de mercado en Colombia - que es la economía social de mercado-. Bogotá: Universidad Javeriana; Fundación Konrad Adenauer; Corporación siglo XXI.
7. BONNIN, C. J. (1812). Ciencia administrativa. Paris: Imprenta de Jose Angel Santos. (1838).
8. BRESSER PEREIRA, L. C. (1996). De la Administración Pública Burocrática a la Gerencial. Revista do Serviço Público, 47 .
9. CABANELLAS, G. (1974). Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires: Heliasta S.R.L.
10. CARDENAS, E. E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. Opinión Jurídica, 9 (18), 107-125.
11. CARVAJAL, X. G. (2000). El Contrato Estatal de Prestación de Servicios . Bogotá:: Universidad Externado de Colombia; Facultad de Derecho, Tesis de Grado.

12. CHEVALLIER, J., & daniéle, L. (1978). *Science administrative*. Paris: Libraire Generale de Droit et jurisprudence. Dos volúmenes, *La Ciencia Administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1983, (1980).
13. CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para America Latina*.
14. DAFP. (2006). *Estudio Técnico de rediseño del Departamento Administrativo de la función pública*.
15. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA, D. A. (2009). *Guia de Modernización de Entidades Públicas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Adminitrativo de la Función Pública.
16. FANELLI, J., FRENKEL, R., & ROZENWURCEL, G. (1991). *Crecimiento y reforma estructural en América Latina*. Argentina: CEDES.
17. FOUCAULT, M. (1979). "Technologies of the self" y "Trut, Power, Self: An Interview with Michel foucault" en *Technologies of the self. A Seminar with Michel Foucault. Omnes et singulatim: towards a criticism of politcal reason*. Vermont: Universyty of Massachusetts Press. *Tecnologias del Yo y otros textos afines*, Barcelona, Paidos. 1990 (1996)
18. FOUCAULT, M. (1977-1978). *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France, 1977-1978*. Paris: édition établie sous la direction de François Ewald et Alessandro Fontana . *Seguridad, Territorio y Poblacion, curso en el collège de France (1977-1978)* , Mexico, Fondo de Cultura Económica, (2006)
19. GIERKE, O. v. (1914). *Die Wurzeln des Diensvertrages*. Las raíces del contrato de servicios. G. B. Gonzales, Trad. Munich: Civitas (1982)
20. GONZALES, G. P. (2009). *La carrera administrativa en el marco de la función pública*. Bogotá: Universidad del Rosario.
21. GONZALES, J. J. (2007). *La administración pública como ciencia, su objeto y su estudio*. Mexico: Plaza y Valdéz.



22. GUERRERO, O. (1985). Las ciencias camerales. Revista Ensayos - Universidad autonoma de México, II (6), 16-20.
23. HABERMAS, J. (1993). Teoría de la acción comunicativa. Mexico: REI.
24. HERNANDEZ, P. A. (2004). la Comision Nacional del Servicio Civil. Bogotá: Gustavo Ibañes.
25. HERRERA, M. V. (2007). El contrato Estatal de Prestación de Servicios: su incidencia en la función pública. Prolegomenos - derechos y Valores , 15-34.
26. INSTITUCIONAL, V. D.-D.-C. (95). CONPES 2790. Santafe de Bogotá.
27. IVES M., & CLAUDE, T. J. (1992). El Welfare state: Un campo Privilegiado para el analisis de las Politicas Públicas. Barcelona: Ariel.
28. JUSTI, J. H. (1756). Grundsätze der Polizeiwissenschaft. Elementos generales de policia. (1769)
29. KELSEN, H. (1925). Compendio de teoría general del Estado . Barcelona : Bosch.
30. KETTL, D. F. (1995). Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental reform. In d. F. Kettl, & J. (. Jhon di julio, "Bilding lasting reform: Endurin questions, Missing answers".Washington DC: Brookings.
31. LEMUS, F. H. (2007). Temas relevantes Contencioso laboral. Bogotá: Altamisa.
32. LENIN, V. (1916). El imperialismo fase superior del capitalismo. Moscu: Ediciones en lenguas extranjeras.
33. MARX, K., & ENGELS, F. (1948). Manifiesto del Partido Comunista. Londres : Lenguas Extranjeras, Pekin. 1965 (1975)
34. MEDINA, D. L. (2006). El sueño Weberiano:claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. Revista de derecho publico 1- Universidad de los Andes - Facultad de derecho , 1 - 42 .
35. NACIONAL, D. d. (1981). Finanzas intergubernamentales en colombia. B Bogotá,: DNP.

36. PERDOMO, J. V. (2005). *Teroria de la organizacion Administrativa*. Bogotá: ESAP - Universidad del Rosario.
37. PEREIRA, L. C. (1996). *De la Administración Pública Burocrática a la Gerencia*. *Revista do Servico Público*, 47 (1), 32.
38. PLANEACION, D. N. (1981). *Finanzas intergubernamentales en colombia*. Bogotá: DNP.
39. PUSEY, M. (1991). *Econocmic Rationalism in Camberra*. Nueva york: Cambridge University Press.
40. QUINTANA, O. M. (2006). *Carácter y proyección de la filosofía del derecho en pensamiento contemporáne*. Bogotá: Universidad Nacional,.
41. RAMIREZ, A., & Fernando. (1985). *Elementos de Finanzas Publicas en colombia*. Bogotá: Temis.
42. RESTREPO, J. C. (1996). *Hacienda Pública*. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
43. ROUSEEAU, J. J. (1983). *El contrato Social* . Madrid: Sarpe.
44. SALAS, E. G. (1997). *El Laberinto institucional Colombiano 1974 - 1994. Fundamentos de la administración Pública*. Bogotá: Universidad Nacional de colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Fescol.
45. SMITH, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, “Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones” . Londres.
46. TREU, T. (1992). *La flexibilité du travail en Europe*. *Revue Internationale du Travail*, vol.131 (Nº4-5), 533 - 549.
47. VACHET, A. (1970). *L`ideologie liberale: l`individu et sa proprieté*. Paris: Anthropos. *La ideologia Liberal*, Madrid, Editorial fundamentos (1972)

48. WEBER, M. (1922). *Wirtschaft an Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Economia y Sociedad. Esbozo de sociologia comprensiva*, Mexico, Fondo de cultura economica (1965)
49. WEBER, M. (2001). *Was ist Bürokratie?, Que es la Burocracia*. Mexico: Ediciones Coayacan.
50. WEBER, M. (1918). *Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf. El político y el científico*, Mexico, Universidad autonoma de Mexico
51. WILSON, G. K., & Campbell, C. (1995). *The end of Whitehall: death of a Paradigm?* Oxford: Blackwell.