

**EL ROL DEL EMPLEO PÚBLICO EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LA REFORMA  
INSTITUCIONAL PARA LA PAZ 2012-2018**

**Autores: Nelson Aldemar González Sánchez – Ronal Iván Murcia Páez.**

**Dependencia educativa: Universidad Nacional de Colombia.**

**Eje temático: Administración y Políticas Públicas.**

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019"

## **Resumen.**

El Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC–EP tiene como apuesta el fin del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Ello requiere del cumplimiento de una serie de compromisos adquiridos por las partes con el fin de sanar las heridas generadas por la guerra y solucionar los problemas que la detonaron. Lo anterior requiere modernización institucional y despliegue territorial del Estado con proyectos de inversión, entidades, burocracia, etc. En ese sentido, la presente ponencia tiene como objetivo reflexionar sobre el empleo público y su papel en dicho proceso.

## **Introducción.**

La discusión entre un gran Estado interventor o un minúsculo Estado regulador ha marcado los más álgidos debates de la economía, la ciencia política y la administración pública. La resolución de tal disputa implica definir el qué hacer, es decir, la agenda de asuntos públicos que son prioridad para el Gobierno y el cómo hacerlo, que hace referencia al conjunto de estrategias y lógicas de intervención usadas por el Estado, para cumplir con sus funciones movilizando recursos económicos, leyes y funcionarios públicos. En el caso de Colombia, el proceso de paz con las FARC ha generado diversos desafíos para el Estado, entre ellos, toma relevancia su tamaño y correspondiente eficiencia en la provisión de servicios públicos y la garantía de los derechos de la población más afectada por el conflicto armado; tanto en las ciudades receptoras de víctimas y reinsertados, como en las zonas de inocua presencia estatal.

Por lo anterior, es evidente la necesidad del fortalecimiento institucional y burocrático del Estado, lo cual implica formalización, cualificación y ampliación de los cargos en el sector público enfocados en la atención de dicha problemática. A pesar de que desde 2012, año en que se instaló la mesa de negociación con las FARC, el número de servidores públicos ha aumentado en al menos un 16%, el Estado colombiano no ha logrado consolidar una estrategia clara y rigurosa de empleo público que haga frente a las demandas del contexto actual, y tenga en cuenta elementos tales como la estructura legal, las limitaciones fiscales, la cualificación del servicio público, las ventajas del gobierno digital, entre otros.

En tal sentido, en un primer momento la ponencia hace un breve contexto teórico; posteriormente se presenta una revisión sectorial y territorial de la situación del empleo público en el periodo 2012-2018, teniendo en cuenta variables como la meritocracia y la eficiencia; a su vez, se identifican las principales demandas y desafíos que el acuerdo de paz generó en esta materia; partiendo de los dos puntos anteriores, el cuarto momento se ocupa de un contraste entre el funcionamiento del empleo público y las demandas identificadas. Finalmente, se presentan conclusiones y un ejercicio prospectivo ante el periodo presidencial de Iván Duque.

## **Posicionamiento teórico y contextualización.**

Se hace indispensable para esta ponencia, abordar y describir desde donde se analiza la situación temática de la misma. Así pues, iniciamos con el despliegue del aspecto teórico, en el cual es necesario mantener un constante diálogo entre las tres categorías principales, a saber, empleo público, paz y Estado (de la mano de gobierno); esto permitirá la recolección de elementos suficientes para una comprensión integral del problema. Así, la línea argumental que prosigue no tiene ninguna jerarquía, ya que aquí se considera que, para el desarrollo de la presente ponencia, las categorías mencionadas van de la mano y es imposible pensarlas de manera apartada.

Richard Rose (1998) en su obra “El gran gobierno”, señala que los gobiernos cuentan principalmente con tres tipos de recursos: primero los económicos que son los que se movilizan según ingresos fiscales y son necesarios para la mayoría de las políticas públicas; segundo los de norma; y por último los organizativos o de funcionarios públicos, los cuales en muchas ocasiones son los más difíciles, ya que puede haber resistencia burocrática. En un contexto de posconflicto y construcción de paz tal como el que vive Colombia, la movilización de los últimos recursos, impone grandes desafíos para el país. Lamentablemente, este no ha sido un tema trabajado ampliamente por la academia y el Estado, ya que las discusiones principales han girado en torno a elementos como la justicia transicional, víctimas del conflicto armado y reincorporación de excombatientes. En todo caso, cualquier política, apuesta y compromiso adoptados por el Estado y ejecutados por el gobierno, requieren la movilización del recurso burocrático.

Al hablar de paz, es necesario referirse Matías Galtung, para quien la paz no es solo la ausencia de guerra o violencia directa (Paz Negativa) sino que ésta también se extiende como ausencia de violencia estructural (Paz Positiva) como lo es la pobreza extrema, la injusticia social, etc., y como ausencia de violencia cultural y simbólica como lo son aquellas ideologías que justifican discriminación y la violencia estructural y directa. Galtung sostiene que la paz tiene una estructura más allá de la mera pacificación (peacemaking) y del mantenimiento de la paz (peacekeeping), que los mecanismos y elementos en los que se basa la paz deben estar integrados al sistema de tal modo que

este los estructure en relación con aquellos, permitiendo eliminar las causas raíz de los conflictos y desarrollando capacidades para su gestión pacífica (Castaño, 2013).

No obstante, esta visión de la paz positiva parece configurarse más como un tipo ideal que como algo que se desarrolle de forma integral. En ese sentido, Francisco Muñoz y Jorge Bolaños, proponen una transformación del concepto que responde a la realidad de los contextos conflictivos, en guerra; así, la Paz Imperfecta gira en torno a dos ideas básicamente: primero, el reconocimiento de las experiencias de paz que se dan en todas las realidades sociales y que nos pueden servir de guía e inspiración en la construcción de la paz, y segundo, en relación con lo anterior, entender la paz como un proceso inacabado, siempre en desarrollo. Entonces, ésta es entendida como todas aquellas situaciones en las que conseguimos el máximo de paz posible de acuerdo con las condiciones sociales y personales de partida (Comings, 2002). Con dicha concepción, nos acercamos más a la complejidad de lo humano, a los sentimientos, la cultura y las voluntades, permitiéndonos comprender las situaciones que surgen en el marco de un proceso de construcción de paz, así como las capacidades institucionales para dar respuesta a las mismas.

Ya sea desde la Paz Positiva o desde la Paz Imperfecta, el fin de un conflicto armado supone grandes desafíos a las partes en juego (Estado, sociedad civil y mercado). No obstante, habitualmente la responsabilidad más grande recae en el Estado, como agente protagonista de la construcción de paz y de la movilización de recursos para garantizar una respuesta a los desafíos en seguridad, justicia, reincorporación, educación, salud, reparación integral, servicios culturales, vivienda, agua potable y saneamiento básico, etc. La respuesta estatal a dichos desafíos puede ser abordada desde diversos enfoques, no obstante, la presente ponencia se concentra en el empleo público. En tal sentido, para finalizar con el contexto teórico, consideramos pertinente abordar las visiones de Estado interventor y Estado regulador, acompañadas de sus correspondientes comprensiones de empleo público, para posteriormente hacer referencia a una síntesis propuesta por Boaventura de Sousa Santos; lo anterior, para tener un marco de referencia que permita comprender la reorganización institucional desarrollada en el marco de la negociación e implementación del Acuerdo de Paz.

El Estado interventor o Estado de bienestar surge a principios del Siglo XX ante la imposibilidad que tenía el modelo de libre mercado para dar solución a la Gran Depresión. Este es inspirado por la doctrina keynesiana, que reconocía el papel contracíclico de la intervención estatal en la economía. En ese sentido, en momentos de recesión se debería aumentar el gasto público para aumentar la demanda agregada y mantener los niveles de empleo. El Estado de bienestar se caracterizó por el hecho de garantizar a sus ciudadanos un nivel mínimo de vida, independiente de su capacidad económica. Otra característica de este tipo de Estado fue la de intervenir enormemente en los asuntos económicos, tratando con ello de corregir los fallos del mercado, potenciar el crecimiento y el desarrollo, estabilizar la economía y generar un ambiente propicio para que los ciudadanos estén con las condiciones de vida necesarias para vivir dignamente. En este sentido, el gobierno debería intervenir la producción de bienes y servicios (en bienes como carreteras, infraestructura portuaria, industrias, entre otras, y en servicios como salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado, entre otros); además debería dar subsidios a los ciudadanos que no tienen las condiciones mínimas para vivir, y en participar activamente en otros asuntos que no es posible dejar al mercado y que es necesario dirigir (Valencia, 2004).

El Estado regulador surge a finales del Siglo XX ante la crisis del Estado de bienestar y las fallas que este generó en el mercado<sup>1</sup>. Según Prats y Company (1998; citado en Valencia, 2004) este ha tenido 3 etapas. La primera se inicia hacia finales del decenio de 1970 y se desarrolla hasta casi llegar el final de la década de 1980; en este periodo primó la desregulación y desburocratización. Se perseguían tres objetivos básicamente: eliminar todas las barreras a la libre competencia impuestas por el Estado de bienestar, eliminar costes y cargas impositivas innecesarias, y combatir la inflación. La segunda etapa se gestó en el segundo lustro del decenio de 1980 y se puso en práctica en la siguiente década. Su objetivo principal fue, y sigue siendo, mejorar la calidad de cada una de las nuevas regulaciones mediante la introducción de toda una serie de arreglos

---

<sup>1</sup> Para algunos, el Estado de bienestar generó crisis económica y excesiva burocratización, llevando a su propia crisis, la cual contribuyó de forma decisiva a producir tres fenómenos comunes a todos los países latinoamericanos, que cambiaron la fisionomía económica y la política de la región. Estos fenómenos fueron la democratización, la estabilización macroeconómica y la apertura de los países al comercio internacional mediante la reducción de aranceles y otras trabas al comercio (Lora, 2007).

institucionales e instrumentos técnicos tales como la información, la consulta y participación pública, la incorporación de listas de control (Checklists) y el análisis del impacto de las regulaciones. La tercera y última fase es por la que actualmente muchos países están pasando, caracterizada por establecimiento de políticas o programas de calidad reguladora, que buscan fomentar capacidades institucionales necesarias para generar y mantener debidamente el sistema. Los objetivos de las políticas regulatorias son: gestionar los efectos agregados del conjunto de regulaciones, mejorar la efectividad de los regímenes de prestación de servicios públicos, mejorar la capacidad o flexibilidad de adaptación al cambio, implementar reformas estructurales de largo plazo, gestionar el fenómeno de la globalización, promover y utilizar alternativas de intervención mediante regulaciones y asegurar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades del conjunto del sistema regulador.

Sobre el empleo público, ambas visiones de Estado se basan en el modelo burocrático, el cual se funda en el triple principio de homogeneidad, jerarquía y unidad. (Chevallier y Loschak, 1983). El modelo de burocracia racional-legal se basa en los siguientes principios:

“1) Igual trato para todos los empleados. 2) Tener en cuenta solamente las habilidades, pericia y experiencia relacionadas con el puesto de trabajo. 3) Ausencia de prerrogativas del puesto, es decir, se considera que el puesto pertenece a la organización y no a la persona que lo desempeña, por lo que el empleado no puede usarlo para sus fines personales. 4) Criterios concretos de trabajo y productividad. 5) Férreo control del trabajo y productividad. 6) Implantación y cumplimiento de normas y regulaciones que están al servicio de los intereses de la organización. 7) Reconocimiento de que las normas y regulaciones son de obligado cumplimiento tanto para los directivos como para los empleados” (Perrow, 1990).

Ahora bien, vale la pena mencionar que estos principios fueron apropiados de forma más estricta por el Estado interventor, que se caracterizó por la burocratización. Por otro lado, el Estado regulador se ha desarrollado en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP),

que tiene como objetivo completar el modelo weberiano al fortalecer la burocracia articulando cambios orientados a: 1) la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; 2) el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos – consumidores; 3) la ampliación del modelo contractual y competitivo de la acción estatal (CLAD, 1998).

Así, la tercera etapa del Estado regulador, acompañada de la NGP y las demandas ciudadanas, abren la puerta al que Boaventura de Sousa Santos (2010) denomina “Estado-comunidad ilusoria”, que es el conjunto de reformas que buscan devolver alguna centralidad al Estado en la economía y en las políticas sociales, sin comprometer la lealtad a la ortodoxia. Dicho Estado tiene una vocación política nacional-popular y transclasista, y algunos de sus rasgos principales son: 1) políticas de redistribución de riqueza a través de transferencias directas y focales a los grupos sociales más vulnerables; 2) el Estado competitivo se sobrepone al protector, pues las políticas sociales son vistas como cuestión técnica para reducir la pobreza; 3) la lógica y evaluación del Estado es definida por criterios de eficiencia derivados de las relaciones mercantiles; 4) enfoque especial en la administración pública, su desempeño, su tamaño, en la simplificación y desburocratización de los servicios; 5) búsqueda de asociaciones público-privadas en la producción de servicios anteriormente a cargo del Estado; etc. Así, las demandas generadas por el Acuerdo de Paz, serán vistas en el marco de esta concepción del Estado regulador.

### **Revisión sectorial y territorial de la situación del Empleo Público en Colombia (2012-2018).**

En este aspecto rastrea una tendencia constante relacionada con: la necesidad constante de contratar ciudadanos para poder materializar y gestionar tanto las funciones como sus objetivos del Estado. No obstante, al analizar y comparar periodos de la historia del Estado colombiano, se puede rastrear diferencias en la estructura orgánica del mismo, y por consiguiente un aumento o disminución en el número de servidores públicos y ampliación o reducción de las esferas de intervención estatal. En otras palabras, el servicio civil colombiano se ha ido transformando de acuerdo, por un lado,

con los cambios en la triada Estado, sociedad y mercado y por el otro, con los cambios del modelo de desarrollo y de las lógicas de intervención pública.

En un principio el nombramiento de los servidores públicos en su totalidad obedeció a las disposiciones políticas del gobierno de turno, es decir cada gobierno nombraba el cuerpo burocrático que lo iba acompañar, tanto en el orden nacional como en el territorial. Esto ocasionó en su momento, que los servidores respondieran solamente a los objetivos del partido político del gobierno y no a las necesidades de más largo aliento que cualquier Estado necesita. Posteriormente, y en búsqueda, de dar una mayor estabilidad tanto a los servidores públicos como a los proyectos estatales, se dio origen a la carrera administrativa (Ortega Suescún, 2012).

La carrera administrativa en Colombia es un mecanismo que nace mediante el plebiscito de 1957, el cual pretendía mitigar los efectos negativos devenidos de que el nombramiento de los servidores públicos estuviese supeditado a los políticos de turno y fueran en su mayoría, la expresión del pago de favores electorales. Es por lo anterior, que unos de los principales motivos de la carrera administrativa fue dotar al Estado de funcionarios con experiencia, capacidad técnica mediante la estabilidad de su cargo, de cara a obtener una mayor eficiencia, efectividad y honestidad en el aparato público (Ortega Suescún, 2012).

Con ese mismo objetivo, se expide la Ley 19 de 1958, en donde se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública; la ley fue reglamentada por el Decreto 1732 de 1960, y allí se determinó dos categorías para los empleos públicos: los de carrera administrativa como regla general y los de libre nombramiento y remoción. Años más tarde, en medio de un paquete de reformas al Estado Colombiano se dictó el Decreto 2400 de 1968, reglamentado por el Decreto 1950 de 1973, allí se definió la carrera como un mecanismo de administración del personal que reconoce para el acceso al servicio, permanencia y promoción dentro de ella, el mérito que se rastreaba mediante procesos de selección (Ortega Suescún, 2012).

Otra de las regulaciones de la carrera administrativa durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, fue la ley 61 de 1987 en donde se modificó la clasificación

de los cargos de carrera y también de los de libre nombramiento y remoción, igualmente contempló una nueva regulación sobre la pérdida de los derechos de carrera, así como la calificación del servicio y los nombramientos provisionales. Con la Constitución Política de 1991, se ratificó a través del artículo 125 el mérito para ingresar al empleo público y la estabilidad en razón del desempeño de los funcionarios (Ortega Suescún, 2012).

Durante los últimos seis años, con ocasión de la intención de Colombia por entrar a la OCDE y la búsqueda progresiva del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), se emprendieron una serie de reformas y estrategias encaminadas a la modernización del aparato estatal y al fortalecimiento del mérito en el empleo público. De acuerdo al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el Estado colombiano entró recientemente en un proceso de mejora continua de sus entidades, la sustentación de ese proceso es que la sociedad colombiana necesita unas entidades gubernamentales fortalecidas, eficaces y productivas, capaces de procesar y dar respuesta a las crecientes necesidades que se desprenden de la sociedad civil y de los distintos grupos de valor organizados en el país (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018).

La mejora continua y la necesidad de dar respuestas claras a las demandas de la sociedad colombiana, ha pasado necesariamente por intentar lograr cambios positivos en la administración pública y más específicamente en la función pública y en las condiciones de aquellas personas que la conforman. Los servidores públicos son quienes piensan, diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas en todos los ámbitos y son ellos los que, mediante sus competencias, capacidades técnicas y vocación de servicio acercan el Estado a los ciudadanos; de allí la importancia de que lleguen a los cargos públicos las personas más capacitadas, lo cual asegura en cierto modo el buen funcionamiento del aparato público.

Así pues, Colombia reconoce que primero, existen amplios retos para garantizar que las personas que van a ingresar o que ya son parte de las entidades tengan las mejores competencias para desempeñar sus funciones, segundo, existen desafíos para entender las relaciones sistémicas que se entrelazan en el ejercicio de la función pública, en búsqueda mejorar la eficiencia en el servicio civil. y tercero que, las políticas públicas

formuladas no han logrado resolver los problemas estructurales del empleo público en el país, pues si bien siempre tienen las mejores intenciones y ofrecen recomendaciones a lugar, se encuentran limitadas en su implementación. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018)

Otros de los problemas que Función Pública, ha identificado y constituyen un buen diagnóstico de lo que ha ocurrido en materia de empleo público en Colombia durante los últimos años son: la rigidez del sistema producto de características normativas y jurisprudenciales; limitantes en el momento de la toma de decisiones en materia política (producto de fallas en la gestión de la información disponible); falencias en el arreglo institucional, particularmente en las entidades directamente relacionadas con el empleo público (Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC) y; recursos insuficientes para una adecuada gestión. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018) Este tipo de problemas encierran ciertas dinámicas o prácticas nocivas en el empleo público en un círculo vicioso que es imperativo romper para mejorar las condiciones en esta materia, más aún en el contexto de postconflicto.

Cabe mencionar, que resulta considerablemente difícil mejorar los niveles de productividad individual y organizacional, el crecimiento y la motivación del servidor, la calidad de los servicios prestados al ciudadano o los niveles de confianza en la entidades públicas sino hay una clara estrategia por mejorar el empleo público, el mérito en el ingreso al servicio civil y las condiciones internas que posibilitan la eficiencia de los servicios prestados por el Estado Colombiano.

En materia de cifras se rastrea que, a corte de 31 de diciembre de 2018, Colombia tenía un total de 1'198.834 servidores públicos (De esta cifra, un 27% son docentes y un 34% uniformados). Centrándose en la rama ejecutiva, existe una alta provisionalidad, ello, por consiguiente, trae como consecuencias resultados negativos a la hora de evaluar las variables de mérito y eficiencia del aparato burocrático. De los 107.489 empleos públicos permanentes del orden nacional, la provisionalidad asciende a un 31%, la situación es aún más crítica en el orden territorial ya que mientras que de los 222.160 empleos un 69.23% son provisionales. En otras palabras, aproximadamente 2 de cada 3 servidores

públicos de las entidades del orden territorial son provisionales, en ese sentido los nombramientos no pasaron por los procesos de selección contemplados en la legislación colombiana y por lo tanto, pueden convertirse en espacios para que las autoridades políticas locales paguen favores políticos y transen cargos durante los procesos electorales. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018)

La situación anterior se agrava, ya que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), entidad encargada de gestionar los concursos para el acceso a los cargos públicos, ha manifestado en constantes ocasiones que no tiene los suficientes recursos para dar inicio al número de convocatorias y procesos de selección necesarios para finalizar con esa brecha de provisionalidad del empleo público en Colombia. La misma entidad comenta que otro de los inconvenientes identificados es existe un considerable número de entidades del orden nacional y territorial que no suministran, ni actualizan la información relacionada con la oferta pública de empleos de carrera y que por consiguiente, la CNSC no puede identificar cuántos y cuáles son los empleos que se encuentren en vacancia definitiva, dificultando aún más el acompañamiento y las estrategias que se dispongan en materia de empleo público (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2018).

En la modalidad de contratos por prestación de servicios en la rama ejecutiva, hay un total de 243.427 en todo el territorio nacional, cifra considerablemente alta en comparación con los 360.705 cargos de planta que existen actualmente; este fenómeno ha sido denominado por algunos expertos, como un grave proceso de precarización del empleo público, puesto que se trata de una fuerte disminución de adecuadas condiciones laborales para el servidor público y por lo tanto, de un vuelco a las pretensiones de mejoramiento del empleo público en Colombia a través del mérito y la eficiencia (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018).

A modo de conclusión parcial y después de hacer una rápida revisión de la situación del empleo público en Colombia durante los últimos años, se evidencian innumerables retos y desafíos tanto a las pretensiones del Estado por consolidar una política clara de empleo público, como a las necesidades que la sociedad civil y el país demanda cada día. Tan es así que se puede afirmar que el mejoramiento del empleo público en Colombia es un

proceso inacabado cercado por múltiples obstáculos y que demanda una voluntad política seria para facilitar la situación descrita anteriormente.

### **Demandas y desafíos que genera el Acuerdo de Paz en materia de empleo público.**

El “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” firmado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC el 24 de noviembre de 2016 en el teatro colón de Bogotá, pretende ponerle fin al conflicto armado interno más longevo de occidente<sup>2</sup>. Para lograr esto, los compromisos depositados en dicho acuerdo se dividen en seis puntos; en tal sentido, esta parte de la ponencia presenta las demandas y desafíos que el Acuerdo de Paz produce en clave de cada uno de los puntos mencionados (Gobierno de la República de Colombia & FARC – EP, 2016):

#### **1. Hacía un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI).**

Este punto tiene como objetivo transformar la realidad rural con equidad, igualdad y democracia; para lograrlo, se propone fundamentalmente tres ámbitos de intervención. Primero, acceso y uso de tierras, formalización de la propiedad y protección de zonas de reserva: se crea el fondo de tierras para promover el acceso a la propiedad rural; se realizará la formalización de más de 7 millones de hectáreas; se formalizará y actualizará el catastro e impuesto predial rural; etc. Segundo, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): son el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas para lograr la transformación estructural del campo y reducir las brechas con la ciudad. Estos implican inversiones públicas concertadas con la comunidad y la constitución de escenarios para la reconciliación en búsqueda del bien supremo de la paz. Tercero, Planes Nacionales para la RRI: se dirigen a la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural y a cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, para lo que se crean varios planes, como de vías terciarias, riego y drenaje para la economía campesina, electrificación rural, salud rural, educación rural, construcción y

---

<sup>2</sup> Vale la pena mencionar que la primera versión del Acuerdo negociado en La Habana (Cuba) fue firmada en la ciudad de Cartagena el día 26 de septiembre de 2016. Sin embargo, ante la pérdida en el plebiscito del día 2 de octubre de 2016, fue necesario incluir ciertos cambios en dicho acuerdo y volver a firmarlo el día 24 de noviembre del mismo año.

mejoramiento de la vivienda social rural, fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, comercialización de la producción campesina, protección de trabajadores, etc.

## **2. Participación política.**

Propone una serie de estrategias, mecanismos y herramientas que abrirán caminos importantes para la ampliación democrática. De ahí la importancia que encarna para la construcción de una paz estable y duradera con justicia social. Entre los compromisos con implicación de empleo público se encuentran los siguientes: creación del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política; promoción de mecanismos democráticos de participación ciudadana en los diferentes niveles territoriales; reforma del sistema electoral y creación de una misión electoral especial para orientar el rediseño institucional que se requiera.

## **3. Terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.**

En el marco de los tres subacuerdos de este punto, se detectan los siguientes compromisos relacionados con la preocupación de la presente ponencia: sistema de monitoreo y verificación que se encarga de verificar el cumplimiento del acuerdo; creación de Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) que posteriormente se convierten en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR); establecimiento de Zonas de Seguridad para las ZVTN; reincorporación económica y social integral de los excombatientes; constitución de la organización de Economías Social del Común (ECOMUN); creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con el objetivo de dismantelar cualquier organización o conducta criminal que amenacen la construcción de paz; conformación de la Unidad Especial de Investigación en la Fiscalía; conformación de un Cuerpo Élite al interior de la Policía Nacional; creación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones; implementación de instrumentos de verificación y control institucional que incluyen la verificación de la idoneidad de los servidores y servidoras públicas, la certificación de su integridad y desempeño y algunas garantías para hacer vigilancia y seguimiento a su patrimonio económico.

#### **4. Solución al problema de drogas ilícitas.**

El narcotráfico ha sido el motor de la economía ilegal y del conflicto colombiano, en ese sentido, el presente punto propone una serie de estrategias y programas para la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Así, se detectan los siguientes compromisos: creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); creación de los Planes Integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA); creación del 3 Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito con Parques Nacionales Naturales (PNN); creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; creación del Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas; Identificación de la cadena de valor del narcotráfico: mapeo del delito en la identificación de los sistemas de financiación, usos, y penetración del Estado

#### **5. Víctimas del conflicto.**

Este acuerdo crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual tiene como principios fundamentales la garantía de los derechos de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas y el esclarecimiento de la verdad. Para esto, se crean las siguientes instancias: Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición; unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidos; Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Además, hay compromisos referentes a la reparación colectiva y la rehabilitación psicosocial. En cuanto a Derechos Humanos, se fortalece el Sistema Nacional de Información, El sistema Nacional de Monitoreo, se crea un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos para la educación formal y no formal y un Plan Nacional en Derechos Humanos que contará con una asesoría de la Defensoría del Pueblo.

#### **6. Implementación, verificación y refrendación.**

Este punto del Acuerdo está compuesto por seis partes principales: Mecanismos de implementación y verificación, incluido el capítulo étnico; el componente internacional de

verificación de la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSV), el Componente de acompañamiento internacional para la implementación, las Herramientas de difusión y comunicación y el Acuerdo sobre “Refrendación”. En el marco de dichas partes se detectan solo dos compromisos referentes al empleo público: creación de un Plan Marco de Implementación (PMI) y Sistema Conjunto de Comunicaciones y Pedagogía del Acuerdo Final y divulgación sobre los avances de la implementación.

### **Avances y desafíos del empleo público en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.**

Desde el año 2012, cuando se inició la negociación del Acuerdo de Paz, hasta el año 2018, la rama ejecutiva pasó de tener 94.370 empleados a 110.013, lo cual implica un aumento de al menos un 16%. El énfasis se hace en el ejecutivo ya que es la rama encargada de ejecutar la mayoría de los compromisos pactados con la exguerrilla. Otro tanto que vale la pena mencionar, es el aumento de empleados en los órganos de control a los cuales, se les designó otras responsabilidades, resulta interesante, ver por ejemplo, que la Defensoría del Pueblo ha pasado de tener 1298 empleados en 2012 a 1971 en 2015.

Por otro lado, la serie de compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz han implicado la creación o modificación de al menos 13 entidades en el orden nacional:

1. Unidad para la Restitución de Tierras (URT).
2. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).
3. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).
4. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (antes: Alta Consejería Presidencial para el posconflicto).
5. Agencia de Desarrollo Rural (ADR).
6. Agencia Renovación del Territorio (ART).
7. Agencia Nacional de Tierras (ANT).
8. Unidad Búsqueda de Personas Desaparecidas.
9. Unidad Especial de Investigación.

10. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.
11. Jurisdicción Especial para la Paz.
12. Cuerpo Élite Policial.
13. Subdirección Especializada de Seguridad y protección - (Unidad Nacional de Protección).

Todo ello evidencia, la necesidad de reformar con recursos de todo tipo dichas entidades para conseguir victorias tempranas y contribuir al objetivo final que es la transición hacia una sociedad en paz y sin conflicto armado interno. En general, se observa que las demandas en empleo público generadas por el Acuerdo de Paz van más allá de la necesidad de aumentar el número de servidores públicos y formalizar su vinculación laboral con el Estado, es decir que van más allá de las labores básicas del Estado regulador, porque al tener demandarse estrategias claras vinculadas a las deudas con las políticas sociales de muchos territorios de Colombia, la disposición de la función pública debe dotarse de elementos tanto materiales como de recursos humanos de los funcionarios; en especial, llaman la atención la necesidad de fortalecer cuatro aspectos donde la demanda burocrática es alta y la necesidad de capacidad y competencias es aún mayor, teniendo en cuenta los propósitos del post acuerdo : (i) reincorporación de los excombatientes, (ii) reparación integral a las víctimas, (iii) justicia transicional y (iv) garantías de seguridad, servicios públicos, justicia, seguridad alimentaria, saneamiento básico, educación, salud, conexión fluvial o terrestre con el resto del país a los territorios abandonados históricamente.

En términos de reincorporación, el desafío es lograr que más de 13.000 excombatientes logren completar la ruta y hacer parte integral de la sociedad. Esto requiere un esfuerzo institucional en caracterización, acompañamiento psicosocial, desarrollo de infraestructura, apoyo en procesos productivos, especialmente los alternativos a los cultivos de uso ilícito, etc. En reparación a víctimas el desafío es doble ya que se requiere de un músculo importante de personal, en especial profesionales de ciencias humanas y sociales para dar respuestas a las demandas psicosociales que esta población requiere. Reparar implica por un lado, una reparación individual administrativa, y por el otro, la reparación colectiva restaurativa, las cuales son imposibles sin profesionales

expertos y con vocación, quienes sean capaces de comprender las implicaciones del conflicto armado interno, las huellas sociales y la victimización y revictimización.

En cuanto a la justicia transicional se ha avanzado a pesar de las resistencias políticas de varios sectores sociales cercanos al actual gobierno; a la fecha la Justicia Especial para la Paz (JEP) está funcionando y su ley estatutaria reglamentaria ya fue sancionada, posibilitando que su actuación sea más efectiva y ampliando el margen de sus competencias. La JEP cuenta con más de 800 funcionarios dedicados a buscar la verdad de los crímenes durante el conflicto armado y una justicia restaurativa para cerrar completamente las heridas de la guerra. En materia de garantías de seguridad se ha intentado avanzar con la creación del cuerpo élite de la Policía Nacional y una subdirección en la Unidad Nacional de Protección (UNP); no obstante, las amenazas y los asesinatos de personas vinculadas a la construcción de paz en los territorios y a los procesos organizativos de la sociedad civil no han cesado, el desafío en este punto es enorme porque implica la desestabilización de estructuras de corrupción y delincuencia arraigadas en muchas localidades, tal es el caso que en muchos escenarios se denuncia la resurrección de las estructuras paramilitares.

Finalmente, en materia de servicios públicos, justicia, seguridad alimentaria, saneamiento básico, educación, salud, conexión fluvial o terrestre con el resto del país a los territorios abandonados históricamente, los retos son aún mayores, si bien han llegado recursos por concepto de cooperación internacional que buscan atender dichas necesidades, especialmente a los territorios más golpeados por la violencia; el Estado no tiene todavía la capacidad institucional para la prestación de muchos de estos servicios ni muchos menos el potencial de servidores públicos que materialicen aquellos cometidos. Inicialmente, se debe concentrar los esfuerzos garantizar la probidad en quienes manejan los recursos para la paz, lo cual al menos posibilita que todos los recursos existentes sean destinados para las actividades relacionadas con lo pactado en 2016.

Ahora bien, el elemento fundamental en materia del empleo público es el despliegue territorial de la institucionalidad y todo lo que implica el Estado en los municipios

priorizados para el posconflicto. Por ahora, ya la convocatoria que está adelantando la Comisión Nacional del Servicio Civil, para garantizar los concursos y facilitar la asignación de los empleos vacantes en las entidades estatales de los 170 municipios afectados por la violencia y pertenecientes al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), facilitando la vida de sus ciudadanos. Algo curioso y rescatable de este proceso, es que, en su condición especial, sólo se pueden presentar personas pertenecientes al territorio en cuestión, lo cual permite materializar enfoque diferencial y los requisitos especiales de participación.

En resumidas cuentas, la complejidad de situaciones que se generan en un proceso imperfecto de construcción de paz genera una demanda cuantitativa y cualitativa de empleo público. Hay escenarios en los que es importante llegar con provisión de servicios sociales, lo que implica la contratación de nuevos servidores públicos, es por esto, por lo que es tan relevante la convocatoria para municipios PDET a la que se ha hecho referencia y en general todas las convocatorias de las entidades del orden nacional y territorial, ya que así sea de manera indirecta todo el territorio colombiano se ha visto afectado por el conflicto armado interno y su institucionalidad debe tener la capacidad de facilitar la consecución de la sociedad en paz. Por otro lado, hay situaciones en que más que un gran número de funcionarios, es necesario la calidad, el conocimiento, las competencias, la vocación y la capacidad para enfrentar situaciones complejas presentes en el país, tales como las de reincorporación, reparación a las víctimas del conflicto armado o la justicia transicional, que implica la construcción de la verdad y memoria para todas la víctimas.

### **Conclusiones.**

El ejercicio final de esta ponencia, más que recopilar lo ya dicho, busca realizar un ejercicio de prospección, en donde se analiza la vía que tomará el empleo público para el posconflicto en el gobierno del presidente Iván Duque. Para dicho fin, a modo de insumo se revisa brevemente lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, específicamente en el XV. Pacto por una gestión pública efectiva.

El plan nacional propone desarrollar innovación pública con la vinculación de jóvenes al empleo público en los territorios mediante el programa Opción Colombia 2.0, reformar la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para convertirla en el centro de gestión académica para la asistencia técnica territorial y el fortalecimiento institucional, incentivar la formación de administradores públicos territoriales con el fin de cubrir la demanda de servidores públicos, incentivar el aumento de la participación femenina en el empleo público, fortalecer la excelencia en el ingreso al empleo público y garantizar movilidad y ascenso en el empleo público.

Si bien, en su planeación se dispone de una serie de estrategias para fortalecer el empleo público, sin los recursos necesarios y la voluntad política para aportar a la paz desde todos los frentes, lo contemplado en el plan es un saludo a la bandera. Es evidente que para el gobierno Duque será primordial cumplir con los compromisos pactados con la OCDE e intentar cumplir con las recomendaciones y la búsqueda de garantizar los ODS (Objetivos de desarrollo sostenible). Todo lo anterior para mantener una imagen internacional medianamente atractiva. Sin embargo, no se ha visto a la fecha una voluntad clara por dotar a los territorios golpeados por la violencia con la suficiente capacidad de recursos económicos y humanos para garantizar la construcción de una paz estable y duradera.

Existe evidentemente una idea en el Gobierno Nacional de modernización y fortalecimiento del empleo público, sin embargo, la estrategia no va más allá del orden nacional y lo que se logra hacer en las ciudades capitales, más no hay una apuesta clara a propósito de las necesidades específicas de las zonas periféricas y de los orígenes y demandas que se dejaron entrever durante las negociaciones y en el mismo Acuerdo de Paz. Dichas necesidades, consideramos que responden a la concepción de “Estado-comunidad ilusoria” planteada por Boaventura de Sousa Santos, ya que se busca darle una centralidad al Estado en las políticas sociales y la regulación de los conflictos de la sociedad y por lo tanto, la responsabilidad de comandar todos esos procesos.

Para la consecución y el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y la consiguiente materialización de los mismos en políticas públicas, se hace indispensable contar con

empleados públicos capaces de brindar un buen servicio a los ciudadanos. Creemos que el gobierno actual tiene los instrumentos para lograr esta tarea, sin embargo, no parece haber una voluntad política para ponerlos en acción. El reto más grande y la duda que más se genera es la intervención en los contextos y casos específicos que se relacionan con el Acuerdo de Paz y el conflicto armado, ya que la complejidad aumenta y la demanda personas no solo se mide en cuestiones de cantidad sino de capacidad para comprender lo que sucede, garantizando los derechos humanos mediante la integralidad del servicio público.

### **Bibliografía.**

- Castaño, Oscar Mauricio (2013). “Conflictos armados y construcción de paz: de la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría”. México: Ra Ximhai, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, pp. 69-104.
- Chevallier, Jacques & Loschak Daniele (1983). “La ciencia Administrativa”. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”.
- Comins Mingol, Irene (2002). “Reseña de "La paz imperfecta" de Francisco A. Muñoz (ed.)”. México: Convergencia - Revista de Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 29, mayo-agosto, pp. 321-336
- Comisión Nacional del Servicio Civil (30 de Julio de 2018). “Comunicados de prensa 2018”. Bogotá: Obtenido de Comisión Nacional del Servicio Civil: <https://www.cnsc.gov.co/index.php/informacion-y-capacitaciones/comunicaciones-cnsc/comunicados-de-prensa>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). “Documento de política de Empleo Público”. Bogotá: Función Pública.
- Gobierno de la República de Colombia & FARC – EP (2016). “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Bogotá: 24 de noviembre de 2016.
- Lora, Eduardo (2007). “El estado de las reformas del Estado en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Rose, Richard (1998). "El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales". México: INAP.
- Ortega Suescún, D. L. (2012). "Aportes jurídicos para una renovación de la carrera administrativa en Colombia". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia Agudelo, Germán Darío (2004). "Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia". Colombia: Ecos de Economía, N.º 18, pp. 9 - 32