

En el marco de las reformas del Estado y de la Administración Pública impulsadas en la primera década del siglo XXI por los actores políticos relevantes del país, el empleo de servicio civil de carrera administrativa en el nivel central del municipio de Cali evolucionó institucionalmente bajo una modalidad estratificada que lo relegó a la periferia de la gestión de personal; en contraste, otras formas de vinculación como el contrato de prestación de servicios, concebido para permanecer de manera transitoria y marginal en el aparato administrativo público, se convirtió en su regla hegemónica.

Palabras clave: gestión de personal, servicio civil de carrera administrativa, evolución institucional por estratificación, institucionalización.

The Evolution and Institutionalization of the Professional Bureaucracy in the Municipality of Cali (Central Administration): 2001-2010

Within the framework of the reforms of the state and public administration promoted in the first decade of the twenty-first century by relevant political actors in the country, employment of the civil service administrative career at the central level of the municipality of Cali evolved institutionally under a stratified modality that relegated it to the periphery of personnel management. In contrast, other forms of labor relationship such as the rendering of services contract, which was originally designed to allow people to remain in the public administrative apparatus in a transitory and marginal way, eventually became the hegemonic norm.

Key words: personnel management, civil service administrative career, institutional evolution through stratification, institutionalization.

Evolução e institucionalização da burocracia profissional no município de Cali (administração central): 2001-2010

No centro das reformas do Estado e da administração pública, impulsionadas na primeira década do século XXI pelos atores políticos relevantes do país, o emprego de serviço civil de carreira administrativa no nível central do município de Cali evoluiu institucionalmente sob uma modalidade estratificada que o relegou à periferia da gestão de pessoal; em contraste, outras formas de vinculação como o contrato de prestação de serviços, concebido para permanecer de maneira transitória e marginal no aparato administrativo público, converteu-se em sua regra hegemónica.

Palavras chave: Gestão de pessoal, serviço civil de carreira administrativa, evolução institucional por estratificação, institucionalização.

Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central): 2001-2010

SAÚL SAAVEDRA ECHEVERRY*

DARWIN STEVEN ZAPATA, ÓSCAR JULIÁN SÁNCHEZ

MARINO NÚÑEZ MOSQUERA, ELIEL JESID HURTADO

LEYDI JOHANA MENESES, DÉRVINSON PUENTE

Y JAINÓBER SALAZAR**

Introducción

En esta investigación se argumenta que desde el año 2001 hasta el 2010 la gestión de personal del nivel central de la Administración Pública de Santiago de Cali viene evolucionando bajo un patrón de desarrollo institucional *estratificado* que responde a las lógicas de varios sistemas de personal: a) un sistema de patrocinio político que domina la gestión a través de los contratos de prestación de servicios y los empleos provisionales; b) un sistema de servicio civil de méritos que ocupa una posición subordinada, y unos arreglos institucionales que lo flexibilizan, que sumados a las reglas de confianza política no le permiten avanzar hacia una posición dominante y transformadora de la administración de personal, tal como lo concibió el Constituyente de 1991; y c) una modalidad de personal basada en la convención colectiva que regula la contratación de los trabajadores oficiales. Al igual que el empleo de carrera, esta última modalidad también ocupa una posición periférica en la estructura del empleo del municipio en su nivel central.

Recibido: noviembre de 2011 / Aprobado: abril de 2012

CORREO IMPRESO: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, territorial Valle del Cauca. Avenida 2 Bis No. 24 A N-25.

* Profesor Asociado ESAP-Valle del Cauca
CORREO-E: sausaavedra@hotmail.com

** Auxiliares Estudiantes del programa Administración Pública Territorial (APT), integrantes del semillero de investigación Lexis y Praxis, 2011.

En consecuencia, en las siguientes líneas analizamos, en primer lugar, las características de la modalidad de evolución institucional del empleo público en la Administración central del municipio de Cali durante el periodo acotado del estudio, es decir, argumentamos que las decisiones tomadas en materia de personal bajo los gobiernos de John Maro Rodríguez (2001-2003), Apolinar Salcedo (Rodrigo Tafur) (2004-2007) y Jorge Iván Ospina (2008-2011) reorientaron la gestión de personal en favor de la regla de contratación de servicios de personas naturales, en desmedro de otros arreglos institucionales, como el servicio civil de carrera administrativa y el sistema de convención colectiva, sin que estos últimos hayan sido desplazados totalmente de la Administración central.

En segundo lugar, mostramos el grado de institucionalización del servicio civil de carrera, consagrado en la Carta Política de 1991, como la modalidad de empleo en los órganos y entidades del Estado (art. 125), incluidos los del nivel municipal. Para lograr la aproximación al grado de institucionalización del servicio civil en la Administración central de Cali, se elabora una tabla en la que el concepto empírico de servicio civil de mérito se ve reflejado en diez procedimientos que reflejan sus atributos fundamentales. En tercer lugar, cerramos el artículo con el análisis de los alcances de la investigación y las tareas futuras que de ella se derivan.

1. Un patrón de cambio institucional por estratificación (layering)

Definimos un patrón estratificado como un modelo de cambio evolutivo o incremental que con el tiempo puede llevar al cambio transformacional o discontinuo. Se describe como un proceso mediante el cual a través de sucesivas reformas se adicionan nuevas reglas a las ya existentes que se resisten a cambiar. El resultado es un patrón institucional deshilvanado e incoherente; un añadido de reglas con diferentes lógicas las cuales compiten entre sí tratando de regular el comportamiento de los miembros de las organizaciones. Las relaciones entre ellas son asimétricas y de dominación, pues aquellas que tienen el apoyo sostenido en el tiempo de los actores relevantes, logran imponer su hegemonía, obligando a las subordinadas a 'acomodarse' en un contexto de tensiones y contradicciones, pues es probable que estas últimas no cuenten con el suficiente apoyo ni la inclinación de

los actores alternativos, factores clave para reemplazar las instituciones existentes (Orren y Skowronek 1999; Thelen 1999, 2006).

Sin embargo, se pueden poner en marcha unas dinámicas que cambien el camino de dependencia (*path dependence*) a través de un mecanismo llamado *crecimiento diferencial*, donde los nuevos estratos crecen de manera más rápida que los estratos tradicionales, logrando con el tiempo alterar la trayectoria general del desarrollo institucional, pues las viejas reglas pierden aceptación y las nuevas asumen un papel más dominante en el manejo del comportamiento individual. Bajo esta modalidad de cambio por estratificación, los actores reformistas lo promueven preferentemente por los márgenes "y como si sólo fuera para arreglar o complementar el sistema, con el fin de evitar una contramovilización por parte de los defensores del statu quo" (Thelen y Streeck 2005).

Las características del anterior patrón de desarrollo institucional están presentes en la evolución de la administración de personal y del servicio civil en las entidades centrales del gobierno municipal de Cali en el periodo objeto de estudio. La tabla 1 registra un añadido de diversas reglas y mecanismos para ingresar a la Administración Pública local y a la carrera administrativa durante el periodo 2001-2010.

Una primera regla es el *servicio civil de méritos*, que perdió participación en el empleo total en los diez primeros años del siglo XXI, pues del 62 por ciento que registraba en el 2001 pasó al 10 por ciento en el 2010. Lo anterior significa, primero, que los concursos competitivos y de mérito dejaron de ser la regla más usada por los caleños para ingresar a la Administración Pública y al empleo de carrera y, segundo, la pérdida de 846 empleos de carrera, que equivale al 51 por ciento de los que tenía la planta de personal de la Administración central del municipio en el año 2001.

Sobresale el 2003, año que corresponde al periodo de John Maro Rodríguez (2001-2003), alcalde que mediante el decreto extraordinario del 16 de marzo de 2001 aprobó y gestionó la segunda reforma administrativa del municipio bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991 (la primera reforma fue impulsada por el gobierno de Mauricio Guzmán (1995-1997), y en el marco de la descentralización territorial del Estado colombiano. Dicha norma obligaba a las autoridades gubernamentales a adecuar

la planta de cargos a la nueva estructura orgánica y funcional del ente territorial.

Pues bien, el año 2003 es un hito en la evolución del empleo público de la Administración central porque, primero, la participación del servicio civil en el total de servidores públicos se redujo en 18 puntos porcentuales con relación al 2002, y se perdieron 722

puestos de trabajo, que equivalen al 85 por ciento del total de los que se destruyeron en todos los años objeto de este estudio. Y segundo, en el año 2003 se inicia una tendencia en la evolución del empleo de mérito que lo ubica en la periferia de la estructura de personal, con una participación de solo el 10 por ciento en el 2010 en el total de la población de servidores públicos de Santiago de Cali.

Tabla 1. Participación de distintas modalidades de empleo público y la contratación de prestación de servicios en la administración central del municipio de Cali: 2001-2010

MODALIDAD DE EMPLEO	AÑOS																		2010	%
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%		
Carrera administrativa	1.657	62	1.657	55	935	37	922	31	896	24.5	875	18.6	863	18.9	852	18.7	826	16.6	811	10.0
Provisional	210	8	210	7	253	10	291	9.7	323	8.8	440	9.3	449	9.8	449	9.86	443	8.9	459	5.6
Libre nombramiento y remoción	85	3	85	3	86	3.4	102	3.4	116	3.1	79	1.7	78	1.7	75	1.64	77	1.5	78	1.0
Temporales											1	0.02	1	0.02	101	2.2	1	0.02	93	1.0
Trabajador oficial	589	22	596	20	598	23.4	613	20.5	626	17.1	626	13.3	606	13.3	577	12.6	553	11.1	467	6.0
Contratista*	111	4.1	460	15	682	27	1.052	35.3	1.690	46.2	2.668	57	2.550	56	2.498	54.8	3.061	61.7	6.185	76.4
Total	2.652		3.008		2.554		2.980		3.651		4.689		4.547		4.552		4.961		8.093	

Fuente: Dirección de Desarrollo Administrativo, Dirección de Carrera Administrativa, dependencias de la Administración central del municipio de Cali.

La variación de las anteriores cifras que dan cuenta de un cambio tendencial en el comportamiento del empleo de carrera coincide con una serie de eventos, entre los cuales se destacan:

a) Los programas de modernización del Estado adelantados por los gobiernos nacionales (Pastrana: 1998-2002 y Uribe: 2002-2010) orientados a reducir su tamaño por la vía de la supresión de entidades y subsecuentemente de los empleos de carrera. Mención destacada tiene la Ley 617 de 2000, orientada a racionalizar el gasto público en las entidades territoriales, concretamente los gastos de funcionamiento como los de personal, para lo cual los legisladores amparados en el artículo 305 de la Constitución Nacional les dieron atribuciones a los mandatarios locales para crear, suprimir y fusionar empleos en sus dependencias y simultáneamente impulsar programas de compensación o de readaptación laboral (arts. 74-77).

b) El incremento del déficit fiscal del municipio, que disparó el crecimiento de su deuda externa a niveles superiores a sus ingresos corrientes en el año 2000 y llevó al gobierno local a suscribir un programa de saneamiento fiscal con la banca privada, el cual incluyó entre otros aspectos una

política de racionalización del gasto y una reforma administrativa con un contrato de empréstito para garantizar el pago de indemnizaciones y pasivos ocasionados por esa reforma. Pues bien, desde 2001 hasta el presente el comportamiento de las finanzas públicas de Santiago de Cali ha tenido como principal prioridad el cumplimiento del plan de desempeño suscrito con los acreedores financieros con base en la Ley 617 de 2000 (Ospina y Botero 2010).

c) La situación de interinidad que vivió la carrera administrativa desde 1999 hasta la mayor parte del año 2009, situación que también cobijaba al empleo público de las entidades territoriales, adscrito al sistema de carrera general. Durante este lapso fueron pocos los funcionarios que ingresaron al servicio civil, pues la carrera estuvo paralizada, y cuando se reactivó, con la expedición de la Ley 909 de 2004, la interinidad continuó varios años más, pues solo en el 2009 la Comisión Nacional del Servicio Civil, el órgano responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, empezó a realizar los concursos en correspondencia con su convocatoria 01 de 2005.

El *empleo provisional* en cargos de carrera también redujo su participación en dos puntos porcentuales

en el conjunto de la población total de servidores públicos de la Administración central, pues pasó del 8 por ciento en 2001 al 6 por ciento en el 2011. Sin embargo, en contraste con el empleo de servicio civil, que sufrió una pérdida significativa del 51 por ciento, el número de empleados provisionales aumentó en 249, lo que equivale a un crecimiento del 119 por ciento en los últimos diez años.

Es importante señalar a) que la tendencia al alza del empleo provisional, al igual que la reducción del número de funcionarios del municipio de Cali inscritos en la carrera administrativa, tiene como punto de partida el año 2003 (tabla 1); b) su comportamiento concuerda con la situación de interinidad que acompañó a la carrera administrativa general a partir de 1999, después de un pronunciamiento de la Corte Constitucional (sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999) que declaró inexecutable quince de los artículos de la Ley 443 de 1998, entre ellos los que consagraban las comisiones seccionales del servicio civil y los que propiciaban la injerencia de las entidades nominadoras en los procesos de selección, con el fin de proveer los empleos; c) la expedición de la Ley 909 de 2004; d) la movilización de los empleados provisionales, incluidos los del municipio de Cali, acompañados por organizaciones sindicales y de todas las fuerzas políticas en favor de la reinstalación de la regla de la inscripción extraordinaria en la función pública, para defender su derecho al trabajo, a su juicio gravemente lesionado por la exigencia constitucional del concurso de méritos (el tiempo.com.co, 13 de septiembre de 2009). Llama la atención que la movilización de estas fuerzas sociales y políticas logró la aprobación por el Congreso de cuatro leyes (1033 y 1093 de 2006, 1161 de 2007 y 21 de 2008) y un acto legislativo (01 de 2008), cuyo articulado distorsionaba o suspendía la aplicación del concurso de méritos para ingresar a la Administración Pública.

Sin embargo, la regla formal de la inscripción extraordinaria por la vía de la validación de procesos previos de selección sin concurso de méritos autorizada por la Ley 27 de 1992 para los empleados provisionales de las entidades territoriales y todos los demás intentos por restablecerla contenidos en las leyes 443 de 1998 y 21 de 2008 y el Acto Legislativo 01 de 2008 no pasaron la revisión del juez constitucional (sentencias C-031 y C-317 de 1995, C-405 y C-52 de 1996, C-372 de 1999 y C-588 de 2009). No obstante, conforme a la normativa 27 de 1992, se inscribieron en la carrera administrativa

general 100.054 empleados del nivel subnacional, de ellos aproximadamente el 80 por ciento lo hicieron con base en la inscripción extraordinaria y los demás a través del concurso público (DAFP 1997-1998).

Respecto al número de funcionarios de la Administración central de Santiago de Cali inscritos en el registro de la carrera administrativa general a través del mecanismo extraordinario en aplicación de la Ley 27 de 1992, no hay datos, como tampoco de los que se inscribieron bajo el marco de la Ley 443 de 1998 mientras esta estuvo vigente. Los funcionarios consultados en la Secretaría de Desarrollo Administrativo admitieron desconocer las estadísticas anteriores al año 2001 sobre el empleo público y la contratación por prestación de servicios de personas naturales.

El empleo de *libre nombramiento y remoción*, al cual se accede a través de la regla de la confianza política, redujo al uno por ciento su participación en el total de los servidores públicos al final del periodo analizado, si la comparamos con el tres por ciento que registró en el 2001. En igual forma decreció la cantidad de funcionarios vinculados a través de esta modalidad de contrato, de 85 en el 2001 pasó a 78 en el 2011, caída observable sobre todo desde el 2005 (tabla 1). En cuanto al *empleo temporal*, solo a partir del 2008 y en el 2010, con 101 y 93 trabajadores, respectivamente, empieza a tener una incipiente incidencia en gestión de personal del municipio.

Respecto al sistema de personal basado en la *contratación colectiva*, regla por medio de la cual se vincula a los trabajadores oficiales del municipio, este también registró la disminución de su participación en dieciséis puntos porcentuales en el empleo total, realidad que se hace evidente en el 2005 y se agudiza en los años posteriores. Simultáneamente, el número de trabajadores oficiales decreció en un 21 por ciento, es decir, que en los últimos diez años se perdieron 122 empleos oficiales. El cuadro descrito concuerda con la reforma administrativa del municipio aprobada en el 2001 y con distintas formas de acción colectiva adelantadas por organizaciones de los trabajadores, como el Sindicato de Servidores Públicos Municipales, que combinó la presentación de demandas laborales y administrativas con la aceptación del programa de compensación y de readaptación laboral incorporado en la reforma administrativa, y la desvinculación de 2.300 servidores públicos, meta con la cual la Administración de Cali se comprometió para dar cumplimiento a la Ley 617 de 2000, de ajuste fiscal

(eltiempo.com, 31-12-96, *El País*, 17 de marzo de 2001).

El *contrato de prestación de servicios* de personas naturales, modalidad de contratación que no impone vínculos y obligaciones laborales, elevó su participación en la población total de servidores públicos del 4 por ciento en 2001 a un 76 por ciento en 2010, lo que representa un crecimiento de 72 puntos porcentuales. Asimismo, su número se incrementó en tan solo 10 años en el sorprendente 5.472.07 por ciento, tendencia observable desde el 2005 y años subsiguientes, particularmente en el 2010, cuando las órdenes de prestación de servicios (OPS) registraron el número récord de 6.185 (tabla 1).

El aumento significativo de los contratos de prestación de servicios en el municipio de Cali coincide, primero, con los programas de modernización del Estado y la Administración Pública colombiana, apalancados por la aplicación de la Ley 80 de 1993, contratación pública, y la Ley 617 de 2000, de ajuste fiscal; y, segundo, con el nacimiento bajo la administración de Jorge Iván Ospina (2008-2011) del programa de cultura ciudadana Guardas cívicos, concebido por este como una estrategia para aproximar al ciudadano al gobierno local (Cali Cultural y Cívica, Alcaldía, Santiago de Cali); por Andrés Santamaría, personero del municipio, “una agencia de empleo... para responder a cuotas políticas” (elpaís.com.co, 15 de abril de 2012), y por sectores de la ciudadanía, críticos del mismo, como un instrumento de negociación política del alcalde con un sector del cabildo municipal, con pocos resultados y altísimos altos costos para la ciudad (elpaís.com.co, 7 de febrero de 2012). Es necesario señalar que en el proyecto de reforma administrativa anunciado por el alcalde Ospina al iniciar su periodo como gobernante de los caleños, idea que finalmente no prosperó, este se comprometió a “optimizar la planta de cargos mejorando su eficiencia y productividad, reduciendo al máximo la contratación de prestación de servicios” (Municipio de Santiago de Cali 2008).

Es significativo que en el periodo analizado la dependencia con mayor participación de las OPS, de las diecisiete examinadas, sea la Secretaría General, ámbito institucional responsable del programa

Guardas cívicos, con un aumento de 51 puntos porcentuales en el 2010 respecto al 2001, al igual que en el número de contratistas, que se incrementó significativamente, 7.466.66 por ciento, al pasar de 45 a 3.445 (tabla 2).

A manera de recapitulación, resaltamos las siguientes *características* fundamentales de la evolución del empleo público y la contratación de personas naturales sin derechos laborales en el nivel central del municipio de Santiago de Cali, durante el periodo 2001-2010:

1. El servicio civil de carrera administrativa fue desplazado a la periferia del sistema de personal. Lo anterior se expresa en la reducción del uso del mecanismo de concurso público de méritos por los ciudadanos caleños para ingresar a la burocracia municipal y en contraste el aumento simultáneo de los mecanismos de la provisionalidad indefinida y, sobre todo, del contrato de prestación de servicios con servidores públicos sin derechos laborales. No desapareció la burocracia profesional de la Administración central municipal, pero sí disminuyó su participación en el total de servidores públicos hasta el punto que fue superada por el número de ‘contratistas’, aplazando la aplicación del precepto constitucional que define el empleo del servicio civil como el del Estado.

En estas condiciones, la regla del mérito no logró alterar sustancialmente la trayectoria de desarrollo institucional (*path dependence*) vigente en la administración de personal local durante el siglo xx. Por el contrario, ese patrón estratificado y politizado de personal se fortaleció aún más con el uso preferente y mayoritario de las reglas y mecanismos de patrocinio político y de flexibilización laboral (la regla informal de la ‘palanca’ política es usada tanto por los provisionales como por los ‘contratistas’ para ingresar al servicio público) incorporadas por las élites políticas nacionales en las reformas institucionales de finales del siglo anterior y comienzos del siglo xxi, e implementadas por la élite político-administrativa caleña, con el fin de ordenar los procesos de ingreso, permanencia o retiro del servicio público y del servicio civil.

Tabla 2. Participación de los contratos de prestación de servicios personales por dependencias: 2000-2010

DEPENDENCIAS	AÑOS																					
	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Hacienda					114	25	122	18	333	32	356	21	365	14	366	14	395	16	397	13	466	8
Desarrollo Administrativo													258	10	284	11	298	12	372	12	207	3
Dagma	113	42	17	15	181	39	216	32	329	31	708	42	609	23	834	33	460	18	647	21	749	12
Secretaría General									45	4	151	9	571	21	257	10	345	14	250	8	3.405	55
Infraestructura y Valorización			38	34	64	13	100	14	122	12	87	5	94	4	61	2	67	3	312	10	392	6
Planeación	4	1			2	0.4	2	0.3	16	2	1	0.0	67	3	12	0.5	223	9	355	11	211	3
Vivienda	32	12	10	9	50	11	113	16	137	12	207	12	391	15	322	13	175	7	155	5	188	3
Control Interno													5	0.2	22	0.8	13	0.5	9	0.3	4	0.06
Desarrollo Territorial y Bienestar Social													87	3.2	91	3.5	118	5	118	4	102	2
Jurídica	7	25	2	2	4	1	12	2	8	1	23	1	29	1	32	1	31	1	46	2	41	1
Gobierno	115	42	44	40	45	10	117	17	62	6	152	9	190	7	256	10	157	6	187	6	185	3
Educación																	198	8	189	6	210	3
Control Disciplinario											7	0.4	2	0.0	13	0.0	18	1	24	1	25	0.4
TOTAL	271		111		460		682		1.052		1.690		2.668		2.550		2.498		3.061		6.185	

Fuente: Información aportada por trece de las diecisiete dependencias de la Administración central.

Una situación parecida vivió la modalidad de empleo basado en la contratación colectiva, pues también fue relegada al borde del sistema de personal de la Administración central. Los empleos de libre nombramiento y remoción, sustentados en el valor de la confianza política, agudizaron su marginalidad en el conjunto del empleo estatal local, mientras que los temporales apenas en el año 2010 empezaron a ser utilizados por los ciudadanos como regla de ingreso a la Administración Pública.

2. En contravía de las prescripciones formales aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente y de varias normativas –como las Leyes 443 de 1998 y 909 de 2004, que exigen la convocatoria a concurso para que se produzcan encargos y nombramientos en provisionalidad–, es razonable pensar, por la suspensión de la cual fue objeto la carrera administrativa, que esta haya sido en el periodo 1999-2009, la regla formal más usada en la Administración caleña para acceder a un cargo de carrera. No prosperó en Cali, como en el resto del país, el uso de la inscripción extraordinaria al servicio civil por el *veto* (Tsebelis 2006) que le impuso la Corte Constitucional a dicho mecanismo, con el fin de defender los principios constitucionales del mérito y la igualdad; sin embargo, la defensa que de ella hicieron la clase política colombiana y las organizaciones gremiales de los empleados estatales, y los mismos sindicatos caleños, expresada en la aprobación de una ley y un acto legislativo (declarados también inconstitucionales por el juez constitucional), terminó prolongando la situa-

ción de interinidad de la carrera administrativa general con altos costos para los objetivos estratégicos e institucionales del municipio de Cali.

3. Resultados diferentes muestra la presencia de los contratistas en la Administración central del municipio. Su crecimiento superó con creces el número de empleados inscritos en la carrera administrativa, al igual que el de los trabajadores oficiales, y los nombramientos en provisionalidad, en el pasado, las formas de empleo centrales en la administración de personal. Lo anterior significa que en una década la regla del contrato de prestación de servicios se transformó en la más utilizada por los caleños para vincularse a la gestión pública de la ciudad, por lo tanto en la institución dominante en el sistema de personal, mas no la única (gráfico 1). En efecto, el resto de los arreglos institucionales ya caracterizados no desapareció de la Administración Pública, continuaron añadidos al contrato de prestación de servicios bajo la forma de estratos, pero en situación de subordinación a su lógica.

En estas condiciones se remozó el sistema de personal de patrocinio político y por lo tanto el control de la clase política sobre los procesos de gestión del recurso humano en la Administración central del municipio de Cali, porque tanto la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales como el nombramiento de los empleados provisionales es del resorte de una élite burocrática que ingresó al municipio a través del mecanismo informal de la recomendación política. Es lógico pensar que sus

decisiones sobre las anteriores materias hayan estado más influenciadas por el criterio de la confianza política que por consideraciones de idoneidad técnica, características de un sistema de personal meritocrático.

Ahora bien, a pesar de continuar manteniendo el mérito, una relación de subordinación con respecto a las reglas de patrocinio político, como en el siglo xx, y ahora a las de carácter económico, en el municipio de Cali, hay que señalar que varios de los nuevos arreglos e instrumentos añadidos por las reformas institucionales iniciados con la Carta Política de 1991 influyeron en algunos de los cambios que efectivamente ellas propiciaron en el sistema de carrera general y ayudaron finalmente a atenuar un poco el peso de las anteriores dependencias en las administraciones locales.

Sobresale la creación y funcionamiento de un organismo que durante todo el periodo analizado se va a comportar como un actor con veto en defensa de los valores y procedimientos institucionales que hacen posible la configuración de una burocracia profesional. Estamos hablando de la Corte Constitucional. Su jurisprudencia neutralizó el avance de las inscripciones extraordinarias y la discrecionalidad de las autoridades nominadoras del municipio para nombrar funcionarios de carrera por ellas seleccionados. Igualmente, obligó al legislador a diseñar a la CNSC como un órgano autónomo e independiente de los poderes públicos. Sin embargo, la ausencia o debilidad de otros mecanismos reproductores clave del sistema de personal de mérito limitaron el alcance de la revisión judicial del juez constitucional, al punto que no pudieron evitar que la carrera se mantuviera durante todo el periodo examinado, en la agenda de los actores sociales y políticos relevantes. La Corte Constitucional también amainó los efectos sociales de las llamadas reformas modernizadoras del Estado que se realizaron en la época estudiada.

Una Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) autónoma fue otra de las innovaciones institucionales incorporadas por las reformas a la estructura de administración de personal. Sin embargo, su papel como mecanismo de reproducción institucional del servicio civil apenas empieza a configurarse, y todavía con limitaciones, después de varios años de indefiniciones y parálisis, con fuertes incidencias en el nivel de institucionalización de la burocracia pública caleña.

2. Débil institucionalización del servicio civil de carrera administrativa

Las consideraciones presentadas nos llevan, finalmente, a definir y precisar el grado de institucionalización alcanzado por el sistema de personal de mérito bajo el patrón de desarrollo institucional estratificado que se abrió curso entre 2001-2010 en la Administración central del municipio de Cali. El concepto de institucionalización del servicio civil se define aquí como el uso rutinario por el Estado de procedimientos organizados y establecidos, basados en los principios del mérito y la igualdad, para determinar el ingreso y la permanencia de su burocracia, proceso que depende de la activación de mecanismos reproductores socialmente construidos (conjunto de incentivos o castigos) que se activan relativamente por sí mismos para neutralizar las desviaciones respecto de la secuencia de interacciones estandarizadas definidas por el diseño institucional. Son estos mecanismos reproductores los que hacen innecesaria la reproducción de una burocracia profesional de méritos por medio de la acción colectiva reiterada de gobiernos, legisladores, sindicatos de funcionarios públicos y ciudadanos.

En estas condiciones, podemos afirmar con Jepperson que un sistema de personal de méritos se ha institucionalizado como un patrón u orden institucional cuando este es capaz de reproducirse mediante procesos de reproducción crónicos, autoactivados, propios de dicha institución, acompañados por explicaciones funcionales e históricas que lo naturalizan, dándolo por hecho (Jepperson 1999, 195-196-200).

El grado de institucionalización del servicio civil se concibe en términos de una vulnerabilidad relativa a la intervención social, esto es, a su ingreso y permanencia en las agendas de los ciudadanos y de los gobiernos. De lo anterior se infiere que el alto grado de institucionalización de este sistema de personal está asociado con el uso rutinario y hegemónico de sus principios, reglas y procedimientos para el ingreso y la permanencia de los funcionarios en la Administración Pública. En este nivel es muy costoso para los actores opuestos, impedir su reproducción. Un grado medio de institucionalización indica un uso irregular y discontinuo del mérito, apoyado para su reproducción por una combinación inestable de sus mecanismos sociales y los de movilización colectiva. Un bajo grado de institucionalización de la burocracia profesional la muestra ocupando un lugar marginal en la administración de personal, subordinada a la

lógica y explicaciones de otros arreglos institucionales, por lo tanto, dependiente para su reproducción de los resultados de la interacción estratégica de los actores promotores u opuestos de la misma.

Los grados de institucionalización del SC están dados por los niveles 1, 2 y 3, correspondientes a las categorías bajo (B), cuyo rango está entre 0-1; medio (M), de rango 1.1-2; y alto (A) de rango 2.1-3, respectivamente. El índice es el resultado de la sumatoria de los indicadores ubicados en cada nivel y rango, donde cada indicador tiene igual ponderación, es decir, igual a 1.

En cuanto al grado de institucionalización del servicio civil en la Administración central del municipio de Cali, la información documental y testimonial permite afirmar que durante el periodo 2001-2010 dicho sistema de personal solo logró un índice igual a 1.3, que lo ubica en un grado medio de institucionalización, pero muy cerca del nivel bajo, tal como se observa en la tabla 3. Sus reglas y procedimientos no fueron los únicos determinantes para el reclutamiento, el ingreso, la permanencia y el retiro de los empleados de carrera de la Administración Pública. Fueron otros arreglos, como los de la confianza política, apoyados en mecanismos flexibilizadores de las relaciones laborales, los que impusieron la mayoría de las veces sus lógicas en la gestión pública de personal.

Esto explica la prevalencia del empleo provisional indefinido sobre la lista de elegibles, de los requisitos convencionales del cargo sobre la capacidad técnica para desempeñarlo, de la ausencia o débil aplicación de mecanismos que neutralicen las prácticas patrimonialistas y clientelistas sobre todo en la rotación del empleo provisional. Asimismo, de la reducción del empleo público, incluido el de carrera como resultado de las reformas del Estado, la Administración Pública y la crisis fiscal, el cambio de naturaleza de los mismos, y el avance de los contratos sin derechos laborales provenientes del sector privado.

Tabla 3. Institucionalización del servicio civil de méritos en la Administración central del municipio de Cali

DIMENSIÓN Reglas y procedimientos	Grados de institucionalización ALTO, MEDIO, BAJO (2.1-3) (1.1-2) (0-1)
2. Reclutamiento abierto, de derecho y de hecho, a partir de la demostración de idoneidad profesional o técnica.	1.3

DIMENSIÓN Reglas y procedimientos	Grados de institucionalización ALTO, MEDIO, BAJO (2.1-3) (1.1-2) (0-1)
3. Aplicación de mecanismos efectivos para neutralizar las prácticas patrimonialistas y clientelistas en los procesos de incorporación.	1.5
4. Aplicación de mecanismos eficaces para garantizar la igualdad efectiva en los procesos de acceso y permanencia en la carrera administrativa.	1.5
5. Aplicación de instrumentos y diseños adecuados y eficaces para identificar perfiles previamente definidos e idoneidad profesional.	1.8
6. Órganos profesionales y técnicos que actúan con independencia en los procesos de selección y evaluación de los funcionarios.	2.0
7. La incorporación y la permanencia en el servicio público obedece a criterios de mérito y capacidad técnicamente demostrados.	1.5
8. El cambio de color político de los gobiernos genera desvinculación del empleo de carrera	1.8
9. Las crisis fiscales y las reformas del Estado y la AP generan despidos y supresión de empleos de carrera.	0.0
10. Los resultados de la evaluación de desempeño son determinantes de la seguridad en el empleo de carrera.	1.0
11. Las reformas en el empleo privado inciden en la flexibilización del empleo público.	1.0

El grado de institucionalización del mérito que se registra en la Administración central de Cali visibiliza la debilidad de sus mecanismos reproductores para neutralizar las desviaciones respecto de la secuencia de interacciones estandarizadas definidas por el núcleo central de este sistema de personal, producidas por un patrón estratificado y politizado de desarrollo institucional que se impuso en la administración de personal, articulándose con pautas que flexibilizan las relaciones laborales en el empleo público. Es este patrón institucional con orígenes en el siglo xx el que logró reafirmarse positivamente como path dependence en la Administración Pública a través de sus mecanismos de retornos crecientes o reproductores (Pierson 2000, 253).

La debilidad de la *carrera general* para reproducirse de manera natural y hegemónica en la gestión de personal del municipio de Cali corre paralela con la búsqueda de su reproducción a través de la acción colectiva recurrente en todo el país. Esta se expresó contradictoriamente en diferentes eventos: en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que le otorgó nuevamente rango constitucional a la función pública; en tres reformas de la carrera administrativa por el Congreso de la República en solo 12 años, que simultáneamente consagraron sus reglas, pero igualmente las debilitaron; en cuatro leyes y un acto legislativo promovidos por la clase

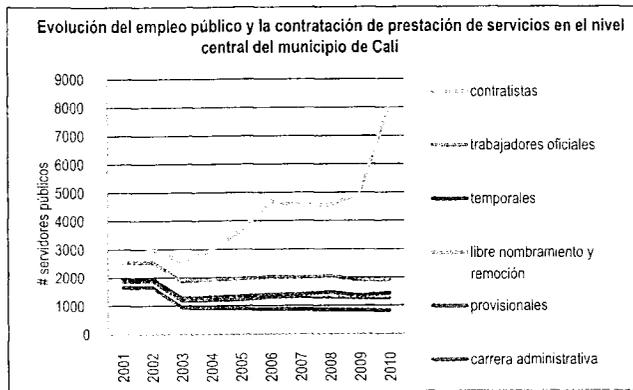
política y el movimiento sindical, con el fin de suspender transitoriamente la aplicación del mérito en defensa del derecho al trabajo; en acciones de tutela interpuestas por los ciudadanos para defender el derecho a la igualdad como resultado del desarrollo del primer concurso, en el marco de la normativa 909/0, y en las acciones de revisión judicial de la Corte Constitucional en defensa de los principios constitucionales del servicio civil. Esta última institución solo entre 2005 y el 2009 emitió 22 sentencias que incidieron en el ámbito de aplicación de la carrera administrativa (CNSC 2007-2008).

En síntesis, una institución político-administrativa que no logró reproducirse por medio de sus propios recursos en la Administración Pública caleña, quedando sometida, como en el resto del país, a la incertidumbre de la acción colectiva. Se demuestra así el fracaso del esquema de estratificación que se abrió paso como vía para la institucionalización de una burocracia profesional. Sus diseñadores le apostaron a la estrategia de configurar un sistema de servicio civil en las entidades de los gobiernos nacional y subnacionales, manteniendo al mismo tiempo las reglas de patrocinio político y añadiéndole nuevas prácticas de flexibilización laboral a la administración de personal. El resultado en Cali ha sido un patrón de evolución institucional estratificado de personal, con un servicio civil subordinado a otras lógicas, y dependiente de los pronunciamientos de inexequibilidad de la Corte Constitucional contra las prácticas arbitrarias y oportunistas de actores políticos y sociales locales relevantes, para poder sobrevivir (tabla 4 y gráfico 1).

Tabla 4. Población de servidores públicos por modalidad de empleo y contratistas: 2001-2010

	CARRERA ADMINISTRATIVA	PROVISIONALES	LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN	TEMPORALES	TRABAJADORES OFICIALES	CONTRATISTAS
2001	1.657	210	85	0	589	111
2002	1.657	210	85	0	596	460
2003	935	253	86	0	598	682
2004	922	291	102	0	613	1.052
2005	896	323	116	0	626	1.690
2006	875	440	79	1	626	2.668
2007	863	449	78	1	606	2.550
2008	852	449	75	101	577	2.498
2009	826	443	77	1	553	3.061
2010	811	459	78	93	467	6.185

Gráfico 1



3. Consideraciones finales

Esta investigación cuyos hallazgos damos a conocer en el presente artículo tuvo como objetivo central analizar las características de la evolución institucional del empleo público, especialmente el empleo de carrera en el nivel central de la Administración Pública del municipio de Santiago de Cali durante el periodo 2001-2010. Con el estudio pretendíamos demostrar que en la primera década del nuevo siglo el viejo patrón de desarrollo institucional estratificado presente en la administración de personal desde finales del siglo xx había evolucionado con el añadido y el crecimiento de nuevas reglas, como el contrato de servidores públicos sin derechos laborales. Que los cambios graduales registrados habían desplazado del centro del sistema de personal al servicio civil de carrera administrativa hasta ubicarlo en sus bordes, mientras que las órdenes de prestación de servicios (OPS) se convertían en la regla más usada por los ciudadanos caleños para actuar en el interior del aparato administrativo.

En el estudio logramos demostrar el redireccionamiento institucional del patrón de personal, el crecimiento del control de la clase política caleña sobre la gestión de personal y el retroceso de la débil burocracia profesional de méritos.

Queda pendiente el análisis de los factores o variables explicativas de la modalidad de cambio incremental por estratificación (*layering*) que terminó ordenando la gestión de personal en la entidad territorial estudiada. Además, cobran relevancia, entre otras reflexiones, el estudio de los efectos probables que sobre la continuidad, coherencia y legitimidad de las políticas públicas del municipio de Cali tiene el predominio en la gestión de personal de servidores públicos sin derechos laborales y la existencia de una débil burocracia profesional. Este es un reto para las comunidades académicas esapistas interesadas en la indagación de este tipo de problemas.

Hernández, Pedro. 2006. "La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 36, Caracas.

Jepperson, Ronald. 1999. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Walter Powell y Paul DiMaggio (comps.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica,

Orren, Karen y Skowronek, Stephen. 1999. "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico". *La ciencia política en la historia*. Madrid, España: Ediciones ISTMO, S.A.

Ospina, Jorge I. y Botero. 2010. *Marco fiscal de mediano plazo. Presupuesto 2010*. Alcaldía de Cali.

Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of politics". *American Political Science Review* 94:251-268.

_____. 2004. *Politics in time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Pres.

Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *The Annual Review of Political Science* 2:369-404.

_____. 2006. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208-240.

Thelen Kathleen and Streck, Wolfgang. 2005. *Institucional change in advance political economies*.

Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Otras fuentes

1. Documentales

Artículos de Diarios

El País, Cali

"Convención colectiva abre paso a la reforma". 15 de marzo de 2001.

"Sinservim respalda la reforma". 16 de marzo de 2001.

"No haré una masacre laboral". 17 de marzo de 2001.

"Concejo, el cuadrilátero del alcalde". 18 de marzo de 2001.

"La reforma llegó a las inspecciones". 20 de marzo de 2001.

"Lista la reforma del municipio". 27 de marzo de 2001.

"La lista del CAM, todo un tormento". 31 de marzo de 2001.

"Estudiar una nueva reforma administrativa". 6 de agosto de 2004.

"El alcalde presentará nueva reforma administrativa". 23 de enero de 2008.

"Ejército de contratistas se tomó el municipio de Cali". 15 de enero de 2012.

"Alistan reformas en Alcaldía y Gobernación". 12 de febrero de 2008.

El Tiempo, Bogotá

"Sin reforma, Cali quedaría en el limbo jurídico". 10 de abril de 1996.

"Reformas en el municipio de Cali". 31 de diciembre de 1996.

"Masiva marcha de empleados públicos provisionales será este martes en Cali". 13 de septiembre de 2009.

Municipio de Cali

Alcaldía

Decretos 0335 de 1997.

Extraordinario 0203 de 16 de marzo de 2001.

411-20.0027 de 2007.

Unidades administrativas

Dirección de Desarrollo Administrativo, Oficina de Nómina y Oficina de carrera administrativa. Estas unidades administrativas aportaron datos sobre el número de empleados y las modalidades de contratación.

13 dependencias de las 17 que hacen parte del nivel central de la administración del municipio entregaron datos sobre el número de contratos por prestación de servicios con personas naturales. Fue necesario utilizar el mecanismo institucional del derecho de petición para obtener la anterior información.

Concejo Municipal

Acuerdos

01 de 1996.

70 de 2000.

Comunicados

Oficina de Comunicaciones y relaciones corporativas. 2010. "Concejales de Cali reclaman reforma administrativa y recuperación de bienes del municipio". 8 de julio de 2010.

2. Orales

Entrevistas. Actores entrevistados

Subdirectora de Recurso Humano.

Jefe de Grupo Carrera Administrativa.

Directivos del Sindicato de Empleados Públicos de Cali (SINEMPUBLIC).

Empleados en carrera administrativa.

Representante de los empleados en la Comisión de Personal.

Las anteriores entrevistas se realizaron durante los meses de septiembre y octubre de 2011.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:

Saavedra Echeverry, Saúl. 2012. "Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central): 2001-2010". *Administración & Desarrollo* 40(56): 41-50.

Estilo APA:

Saavedra Echeverry, S. 2012. Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central): 2001-2010. *Administración & Desarrollo*, 40(56), 41-50.

Estilo MLA:

Saavedra Echeverry, S. "Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central): 2001-2010". *Administración & Desarrollo* 40.56 (2012): 41-50.