

Los Observatorios en las Ciencias Políticas y Administrativas: Un Instrumento para el análisis y Seguimiento de las Políticas Públicas.

El Caso de la Política Pública sobre el Sistema de Personal en el Estado Colombiano

Yegcid Walteros Ruiz *



www.elpais.com

LOS OBSERVATORIOS EN LAS CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS: UN INSTRUMENTO PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS.

EL CASO DE LA POLITICA PÚBLICA SOBRE EL SISTEMA DE PERSONAL EN EL ESTADO COLOMBIANO

RESUMEN

Se pretende analizar la importancia de los **Observatorios** como instrumentos útiles en el estudio de una situación problemática; la formulación, el análisis y evaluación de la ejecución de las políticas públicas, siempre y cuando se dimensionen su complejidad, en cuanto a la consideración clara de aspectos como su naturaleza, finalidad, alcance e impacto. Además, la delimitación de su objeto de estudio, la permanencia en el tiempo, la cobertura en el espacio, lo que exige la inversión en recursos técnicos y humanos.

El carácter de la interacción entre la acción política y la acción pública, la complejidad de los objetos de estudio y su comprensión, por parte de numerosos actores, y por ende la diversidad de enfoques, intereses y posturas frente a la realidad, implica que los Observatorios se vean abocados a recurrir a cierto **pluralismo metodológico**, sustentándose en la teoría de sistemas, la teoría de las organizaciones y en cierta **“Ciencia Política alternativa”**, pues los Ob-

servatorios son eficaces en la medida en que sean fuentes de análisis y de marcos referenciales, no sólo al servicio de los decisores públicos, sino también de los movimientos sociales y las redes críticas de políticas públicas.

Los Observatorios en el campo del análisis y evaluación de la ejecución de las políticas públicas se sirven de los enfoques conceptuales e instrumentos de estudio desarrollados por la disciplina. Por ello se recurre en particular a los aportes del profesor Pierre Muller, en lo que concierne a los conceptos de **marco referencial, las nociones de lugar y papel, marco teórico global e institucional y mediadores**, apoyándose su explicación en tres problemáticas: Fuerza pública y conflicto interno, política de lucha contra la producción de estupefacientes y el

* | Profesor catedrático ESAP ywalteros@hotmail.com

Sistema de Administración de Personal en el Estado Colombiano.

Con respecto al Sistema de Administración de Personal, último objeto de estudio, se hace una propuesta de la estructura, procesos y resultados esperados de un Observatorio con el fin de adelantar labores de **observación, vigilancia, análisis de información, tendencias, divulgación, asesoría y capacitación sobre la administración de personal**, orientadas a identificar los factores que dificultan o promueven el establecimiento del sistema de mérito en el estado colombiano. La estrategia para abordar estos objetivos se desarrolla a través del estudio de análisis de riesgo y de su neutralización en la implementación de la carrera administrativa, lo que se traduce en informes de coyuntura y de estructura puestos al servicio del debate público, en aras de mejorar el servicio público en tanto que política pública.



Observatorio Stonehenge. Monumento ritual prehistórico situado en Wiltshire, al suroeste de Inglaterra, fechado entre los últimos períodos del neolítico y los primeros de la edad del bronce.

INTRODUCCION

Se ha vuelto un lugar común denominar **Observatorio** cualquier iniciativa orientada a abordar el estudio de una problemática, omitiendo aspectos como la naturaleza, finalidad, alcance

e impacto del instrumento al igual que la delimitación del objeto de estudio, la permanencia en el tiempo, la cobertura en el espacio y particularmente la inversión en recursos técnicos y humanos. De esta manera, un instrumento tan importante para el estudio y la transformación de la realidad, termina perdiendo sentido, trivializado en su contenido y totalmente inocuo en su impacto.

Del astrónomo o el aficionado de antaño, vigilando el curso del universo desde sus atalayas, se conserva su ubicación en el espacio y sobre todo la continuidad en el tiempo, en relación con la indagación de un objeto de estudio. Hoy, además del monitoreo de una realidad, con el aporte

de las ciencias sociales y considerables recursos técnicos y humanos, los Observatorios se han convertido en centros de análisis y prospección, apoyándose en la sociología de riesgos, con el objetivo de crear masa crítica que favorezca escenarios donde prima un sentido del interés y el bien común.

Por ello, como instrumento de estudio, el Observatorio revaloriza el papel de las ciencias políticas y administrativas, pues sus objetos, metodologías e instrumentos de análisis son puestos al servicio del estudio de las decisiones y las políticas públicas. La investigación y el estudio deja de ser una acción aislada, puntual y coyuntural, para convertirse en una actividad interrelacionada, continua, extensa dentro de los límites de un objeto de estudio; preventiva, creativa de marcos referenciales; y útil al debate público en cuanto a la optimización de modelos de organización social, el control, acceso y ejercicio del poder político.

Se ha vuelto un lugar común denominar **Observatorio** cualquier iniciativa orientada a abordar el estudio de una problemática

La técnica del Observatorio es un óptimo instrumento para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En este sentido vela por el bien común, gracias al **debate**, poniendo de manifiesto la especificidad del ámbito público, en cuanto a los procesos de asignación de recursos como resultado de las **transacciones políticas** y el fortalecimiento del carácter de los poderes e instituciones públicas. Igualmente, la particularidad de la naturaleza de los **procesos de creación y medida de valor en el sector público**, orientados al mejoramiento de la organización y responsabilidades del Estado con el ciudadano en general.

En este sentido el documento pretende, en primer lugar, brindar unas pautas generales acerca de la naturaleza, objeto, funciones, finalidad y frentes de acción de los Observatorios, con el objeto de comprender la importancia del desafío y la necesidad de contar con recursos suficientes para su construcción; en segundo lugar, romper con las visiones asépticas de la ciencia política y administrativa, que simplemente se quedan en el estudio neutro de la realidad sin comprometerse en su transformación, de ahí el papel del análisis de la ciencia política alternativa y su objetivo de creación de redes críticas de políticas públicas; y por último, *es imprescindible recurrir al enfoque cognitivo del análisis de las políticas públicas, ya que no sólo el conocimiento es útil, sino que se requiere su desarrollo aplicado, por ejemplo, en temas como la “seguridad”, los derechos humanos y la administración de personal en el sector público.*

I. NATURALEZA, OBJETO, FUNCIONES, FINALIDAD Y FRENTES DE ACCIÓN DE LOS OBSERVATORIOS

1. NATURALEZA DE LOS OBSERVATORIOS

Para mayor discernimiento acerca de la naturaleza de la noción de Observatorio es necesario, en primer lugar, enumerar sus referentes, lo que sería **una definición por extensión**, lo cual permite observar sus diversas aplicaciones. En segundo lugar, se abordará **una definición por comprensión** de la noción de Observatorio con el objeto de determinar sus propiedades esenciales.

En sentido extensivo:

Los observatorios son instrumentos de observación, vigilancia y análisis de tendencias de un fenómeno atinente a la actividad humana y su entorno. Se han convertido en espacios para el seguimiento, análisis y prospección de situaciones problemáticas; en un principio contaron únicamente con la colaboración de expertos, investigadores y representantes de organismos del Estado; hoy en día han ampliado la esfera de participación a representantes de usuarios, de sectores académicos y de centros de investigación.

Los Observatorios son un fenómeno europeo de origen relativamente reciente, creados para ejercer una función de observación y vigilancia, con la finalidad de difundir en el sector pertinente

la información recogida, pues ellos responden al crecimiento de la “historicidad” de las sociedades occidentales, es decir, de esa gran capacidad de las sociedades de actuar sobre sí mismas y de la tendencia a involucrar los diferentes sectores de la sociedad en los asuntos que les atañen.

Uno de los aspectos más significativos de la historicidad es la noción de “referencial”, entendida por el profesor Pierre Muller (1990) como una *“imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir”*, y por lo tanto, brinda sentido a las acciones. Por ello, los Observatorios se han configurado como instrumentos que con el concurso de las ciencias y la sociedad, analizan y sirven para actuar sobre los fenómenos, en el marco del **análisis sistémico** y en el campo de la gestión, contribuyendo a la formulación, implementación, análisis y evaluación de políticas públicas.

Precisamente, el enfoque sistémico, a través del mecanismo de **retroalimentación**, ha ubicado a los Observatorios en una posición de privilegio, que con la aparición y desarrollo de la Internet, están hoy en la posibilidad de dar a conocer la información sistematizada sobre una materia con identidad propia, constituyendo **redes especializadas** dentro de la red general, como **centro de referencia** de los interesados en una materia en cuestión.

Por último, con la posibilidad de acercamiento de los individuos a través de Internet, los Ob-

servatorios se constituyen en espacios de confluencia para el estudio y el seguimiento de los fenómenos de interrelación de los ámbitos locales, regionales y globales, promoviendo actividades de investigación, vigilancia, formación y de intervención activa de especialistas, agentes económicos y sociales, políticos, funcionarios, que hacen parte de los procesos reguladores y de gestión de la **globalización**.

En sentido concluyente:

En síntesis, los Observatorios son instrumentos de abordaje del carácter complejo y multifacético de los fenómenos sociales. Se concentran en el análisis, seguimiento y vigilancia de situaciones políticas y públicas, en aras de desarrollar investigaciones y análisis sistemáticos, tanto coyunturales y estructurales de las consecuencias como de los procesos que las producen. Realizan actividades de diversa índole tales como publicaciones, foros y construyen bancos de datos orientados a fomentar el debate público. Los observatorios coadyuvan en la reformulación de marcos referenciales, la implementación de estructuras y el acometimiento de procesos que desembocan en resultados, con respecto al tratamiento de una situación socialmente problemática. Involucran, además, el análisis de disfunciones, efectos perversos y tendencias, con el fin de encontrar cursos de acción como fruto de la participación de los agentes del Estado, de políticos, de ciudadanos y especialistas pertenecientes a distintas tradiciones teóricas e ideológicas. Este último aspecto garantiza el pluralismo de los enfoques y el debate integral.

2. OBJETO

Los Observatorios se ocupan de un asunto concreto o una materia de observación lo cual delimita su cobertura, alcances y variables a monitorear. Lo importante es que el objeto observado tenga entidad por sí mismo y constituya un centro de interés para los diferentes actores comprometidos en su fenomenología, de tal modo que sean posibles variadas sinergias en la producción de información, con altas dosis de calidad, carácter único y comparativo.

El tratamiento del asunto concreto, con el aporte de información singular y cualitativa, constituye al Observatorio como un **centro de referencia** en el debate, la promoción de valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias, la conformación de masa crítica y la formulación de estudios y políticas públicas.

La naturaleza del Observatorio, en el tratamiento de los objetos de estudio, se enmarca en la tendencia a nivel mundial de que la investigación implica desarrollo informativo, como punto de referencia del debate público. Se trata, como dice Patrice Duran (1999) de una “investigación aplicada, de producción de un conocimiento comprometido con las realidades sociales”.

En el tratamiento de su objeto, mediante la confluencia de representantes de diferentes organismos del Estado y de la sociedad, representantes de los sectores académicos y de centros de investigación en el campo social, los Observatorios favorecen “la producción de información **socialmente útil**, pues los estudios e intervenciones no son simplemente el resultado del rigor técnico, sino de la credibilidad y en consecuencia de la legitimidad en el enfoque empleado por los actores sociales”. (ANDRÉ NOEL ROTH DEUBEL, 2003).



3. FUNCIONES

La estructura de un Observatorio atiende la presencia espacial de una situación problemática, adecuando su funcionamiento a diferentes niveles que interactúan y que le brindan sentido a los procesos focalizados en el espacio, coyunturales en el tiempo y estructurales en tanto que sistema de interrelaciones.

a. De acuerdo con la cobertura:

Las funciones de investigación, observación y vigilancia de los observatorios se pueden desplegar de diferentes maneras de acuerdo con la extensión de su cobertura:

Ámbito multilateral:

A partir de este ámbito, los Observatorios se han ido constituyendo como grandes “centros mundiales de referencia”, que permiten el intercambio de información y de prácticas ejemplares, ideas novedosas con el beneficio de la **comparación**, cuyo objetivo práctico es la adopción, implementación o reformulación de políticas públicas, como también la promoción de marcos de referencia en los procesos cognitivos de estructuración de movimientos sociales constituidos en “redes críticas”.

A nivel regional:

Los Observatorios contribuyen a la detección de situaciones problemáticas, el monitoreo del desarrollo de todos los fenómenos concernientes a la actividad humana, la atención de la irrupción y el desenvolvimiento de desequilibrios (problemas, disfunciones, efectos perversos, tendencias etc.), que se pueden generar constantemente en las sociedades de un país o una región y que son motivo de preocupación con el fin de encontrar los cursos de acción para evitarlos.

A nivel local:

Los Observatorios son un instrumento en la promoción de estudios evaluativos y prospectivos de los fenómenos con mayor impacto en el desarrollo de una localidad, orientados a mejorar las capacidades sociales, como resultado de la distribución equitativa de la información.

b. Funciones específicas:

1) Crear e implementar mecanismos de observación, vigilancia y análisis de tendencias de la acción colectiva, política y pública, con el fin de mejorar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

2) Impulsar el desarrollo de marcos referenciales, instrumentos de organización y análisis de información, para la producción de estudios e informes; el fomento de la investigación además de su divulgación; organización de debates; y formación de masa crítica sobre la realidad.

3) Desarrollar instrumentos de comprensión, monitoreo, evaluación y valoración de hechos, de igual modo, aplicativos en términos de informes estructurales y coyunturales, bases de datos, cartografía y escenarios de debate.

4) Promover el interés por la implementación de redes de Observatorios, como mecanismos de monitoreo, evaluación, prospección, en tanto que centros de referencia y confluencia de organizaciones sociales, sectores institucionales, académicos e investigativos.

5) Vincular como centro de intercambio instituciones y medios que estudian, documentan y promueven políticas públicas y desarrollo de capacidades sociales.

6) Estimular la reflexión sobre los marcos teóricos o de referencia de las políticas públicas, con el fin de mejorar la gestión de las instituciones encargadas de atender una situación problemática.

7) Transmitir e intercambiar información y nuevos conocimientos, facilitando la elaboración de marcos normativos más amplios, fortaleciendo las capacidades.

4. FINALIDAD

Se consideran fines o propósitos de los Observatorios, los siguientes:

a) Realizar investigaciones, estudios evaluativos y prospectivos, destinados al conocimiento en profundidad de los procesos sociales, políticos y públicos, a partir de marcos de referencia establecidos, orientados al desarrollo de tecnologías.

b) Mejorar el acervo de conocimientos para la formulación y evaluación de políticas públicas, colmando brechas, salvando diferencias entre instituciones, conceptos y enfoques, demostrando a los responsables de la adopción de decisiones la utilidad de la investigación que sirve de fundamento a las políticas.

c) Construir espacios académico-políticos, de redes temáticas, de redes críticas de política pública, para promover el análisis de problemas, políticas sociales y debate público, favoreciendo la conformación de masa crítica en aras de resolver una situación socialmente problemática.

d) Construir bancos de datos, de investigaciones sobre las situaciones problemáticas y los objetos de estudio delimitados, en una perspectiva diacrónica y sincrónica, de tal manera que se com-

Los Observatorios son un instrumento en la promoción de estudios evaluativos y prospectivos de los fenómenos con mayor impacto en el desarrollo de una localidad.

prenda su desenvolvimiento, se analice, situacionalmente, con el fin de elaborar su prospectiva.

e) Establecer mecanismos de cooperación internacional para el intercambio de información, permitiendo el acceso a diferentes fuentes, la comparación, el análisis de tendencias y la interacción entre marcos referenciales globales, regionales y locales.

5. FRENTES DE ACCION

Para cumplir su finalidad y como mecanismos de interacción interna y con el entorno, los Observatorios se desenvuelven en los siguientes ámbitos:

a) Apoyo y difusión de investigaciones sobre las situaciones problemáticas delimitadas, e innovación en herramientas de análisis que faciliten la aplicación de aspectos conceptuales en la realidad social.

b) Constitución de asociaciones con diferentes instituciones públicas y privadas, organismos internacionales, por medio de convenios y acuerdos, para el desarrollo de actividades de análisis, seguimiento, vigilancia y exploración de tendencias.

c) Sistematización, registro de información y fortalecimiento de la capacidad de análisis e intervención de las instituciones involucradas en el Observatorio con el fin de custodiar la memoria y generar capacidad instalada en la resolución de problemas.

d) Realización de actividades tales como foros, desarrollo de bancos de datos sociales, programas de investigación, publicaciones e implementación de mecanismos de información disponible a todos.

El anterior acápite ilustra acerca de la razón de ser y los fundamentos de los Observatorios, cuya complejidad variable según su objeto y con la tendencia creciente de una mayor participación de los ciudadanos en el control y formulación de las decisiones públicas, requiere un enfoque teórico de la ciencia política, que brinde luces en la organización y la dinámica de la acción colectiva, favoreciendo la expresión del conjunto de actores, participantes en la elección de recursos y la elaboración de las políticas públicas.

II. UNA PROPUESTA A PARTIR DEL ANALISIS DE LA CIENCIA POLITICA ALTERNATIVA

Por la complejidad de los objetos de estudio, por el número de actores y por ende la diversidad de enfoques, intereses y posturas frente a la realidad, los Observatorios se ven abocados a recurrir a cierto **pluralismo metodológico**. Es decir, en función de los objetos de estudio se ponen en juego enfoques diferentes. Justamente, los Observatorios brindan elementos de análisis y marcos referenciales a los movimientos sociales y redes de políticas públicas.

De ahí que sea pertinente contar con las ciencias administrativas, puesto que el análisis

institucional explica el funcionamiento y rol de las organizaciones que intervienen en el servicio público. Igualmente, por la intención de incidencia en la realidad de su objeto de estudio, los Observatorios demandan una **ciencia política alternativa**, a los planteamientos únicamente positivistas y dominados por el prurito de la neutralidad. Es conveniente una ciencia política que estudie una situación problemática, a partir de una matriz de análisis en la cual las estructuras, los procesos y los resultados se derivan de relaciones de dominación y coordinación y que por consiguiente los beneficiarios o los afectados puedan tomar conciencia, organizarse y cambiar el estado de las cosas.

En este sentido, cobra interés las **teorías del "análisis empírico"**, propuesta por el profesor FRANCISCO LETAMENDIA (2002), para quien éstas están "exentas de vocación normativa, explican fenómenos políticos, esto es, desarrollan explicaciones basadas en hechos y establecen relaciones causales entre factores y fenómenos, pudiendo utilizar criterios deductivos o inductivos. Algunas son simples y utilizan modelos que son representaciones simplificadas de la realidad; otras más complejas, construyen marcos teóricos que aportan una terminología general de análisis de la realidad". Este enfoque en la implementación de los Observatorios se traduce en el establecimiento de una estructura, el diseño de procesos y disposición de resultados.

1. ESTRUCTURA

Un Observatorio requiere de un **esquema de organización** (la configuración más apropiada) que permita la estabilidad de las diferentes interrelaciones entre los individuos responsables de su desarrollo; de parámetros para la utilización de sus recursos; de mecanismos de distribución del poder, las responsabilidades y competencias; de la definición de la naturaleza de objeto de atención; del establecimiento de un marco referencial a partir del cual se espera adelantar procesos de observación, monitoreo, vigilancia, análisis y proyección social; y un estatuto como conjunto de normas prescritas para el diseño de planes de acción, con criterios de elección y modalidades de designación de objetivos, recursos, actividades, tiempo y dispositivo de monitoreo. (Ver anexo).

Desde el punto de vista del análisis de las organizaciones Henry Mintzberg (1979), estudia la **estructura** como un fenómeno a la vez estático y dinámico, pues la define como *"la suma total de las formas en que un trabajo es dividido entre diferentes tareas y luego es lograda la coordinación entre esas tareas"*. Por ejemplo, en la política como estructura se estudia la naturaleza del Estado, sus elementos constitutivos, las instituciones y constituciones, la distribución territorial y funcional del poder. (Letamendía 2002).

den a la dimensión dinámica de la estructura, que desemboca en la consolidación de resultados o productos, dice **Pensamiento Estructural Sistémico**, el cual permite articular y comprender las interacciones y mutuas influencias de los componentes, las percepciones, dimensiones, elementos, parámetros y variables de una situación problemática.



Para el caso de un **Observatorio del Sistema de Personal en el Estado**, se podría construir a manera de una estructura de apoyo a las entidades que dirigen este sector, compuesta además de una unidad de soporte logístico por tres unidades: una unidad de pensamiento y análisis estratégico encargada de pronosticar dinámicas, advertir tendencias y elaborar estrategias con respecto a la aplicación del sistema de administración de personal; otra unidad de organización de bancos de datos, análisis y procesamiento de información relativa a la detección de riesgos en cuanto a los procesos de vinculación, desarrollo, evaluación y remuneración, y en general a la dinámica de la aplicación del sistema de personal; y una tercera unidad de proyección social e interinstitucional, con el fin de generar procesos de capacitación, formación, divulgación, publicación y debate sobre todos los aspectos afines al sistema ya mencionado.

2. PROCESO

Se refiere a las secuencias de conductas que se encadenan dinámicamente y dan sentido a la naturaleza, interacciones y finalidades de la estructura. Así, quien dice que los procesos respon-

Si bien es cierto que los Observatorios en su estructura deben contar con mecanismos de adaptación o ajuste mutuo por parte de sus componentes -los cuales le brindan flexibilidad frente al entorno- es imprescindible que haya una alta dosis de **estandarización de procesos** de trabajo, entendido esto en lo que concierne el "cómo" han de realizarse las labores en términos de normas, reglas y procedimientos que se deben llevar a cabo para desarrollar las tareas.

Por ejemplo, en la política como proceso se analiza el **contexto cultural y los actores políticos**. Respecto a la cultura política, se estudian los valores, identidades e ideologías políticas que se sitúan en ese contexto. En cuanto a los actores, se analiza la acción política individual (participación política y voto) y la acción colectiva: teorías y actores colectivos (partidos políticos, grupos de interés y sindicatos, movimientos sociales, medios de comunicación). (Letamendía 2002).

Con respecto a un Observatorio de apoyo al sistema de administración de personal en el sector público, se trataría del diseño de procedimientos, instrumentos, metodologías y técnicas para el estudio de los diferentes componentes con **perspectiva sistémica**, y de parámetros como la homeostasis, equifinalidad, sinergia, entropía, límites y fronteras, con el fin de elaborar documentos de análisis estructural y coyuntural que favorezcan la promoción de una cultura del servicio civil en el marco del sistema de mérito.

3. RESULTADOS

Son las respuestas que la combinación de proceso y estructura da a cada situación problemática. La noción de resultado implica, desde el principio, tener claramente el “qué” debe hacerse y por lo tanto es la consecuencia de las tareas y la coordinación en la interrelación estructura-proceso. En estricto sentido la estructura alcanza su dinamismo, cuando logra la coordinación –procesos- especificar los resultados del trabajo, las dimensiones del producto o del desempeño. Es necesario tener en cuenta, que tanto los procesos como los resultados, tienen incidencia de afectación o modificación de la estructura mediante un mecanismo de **retroalimentación**.

Por ejemplo, en la política como resultado se estudian las políticas públicas (decisiones que aspiran a regular un ámbito de conflictividad), el cambio político, la gobernabilidad y la gobernanación (esto es, el ajuste continuo de actores públicos y privados en la toma de decisiones).

En cuanto a un Observatorio de apoyo al sistema de administración de personal en el sector público, se podrían elaborar e implementar procesos de manera sistemática para lograr los siguientes resultados: **Informes coyunturales** focalizados sobre la implementación de la carrera administrativa a nivel institucional, local y departamental; **Informes estructurales regional y nacional** para orientar la aplicación del sistema de mérito; mapas de implementación y de riesgos; bancos de datos; políticas e instrumentos de gestión de personal y sistemas salarial y prestacional; Instrumentos para la vinculación, mejoramiento, desarrollo y evaluación en el marco del sistema de mérito; mesas de análisis; programas de formación, capacitación y divulgación; mecanismos de seguimiento y vigilancia, etc.

Dado que los Observatorios son instrumentos fundamentales en los **procesos de formulación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas**, y que particularmente se requiere de un mecanismo coadyuvante en la ejecución de la ley de carrera administrativa, es pertinente hacer uso de los instrumentos conceptuales del

análisis y evaluación de las políticas públicas, propuestos por el profesor Pierre Muller (1990).

III. UN APOORTE DEL ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

Con respecto a su **objeto de estudio** los Observatorios requieren claridad en la definición de los siguientes conceptos: un **marco referencial**, **las nociones de lugar y papel**, **un marco teórico global e institucional y los mediadores**. Como ejercicio de ilustración y con el fin de dar mayor fuerza en la explicación, en el caso del estudio del Sistema de Administración de Personal, en el Estado Colombiano en tanto que política pública y objeto de estudio del Observatorio a que hemos venido haciendo referencia, los conceptos antes señalados y propuestos por el profesor Pierre Muller (1990) se abordarán a partir del análisis de dos situaciones socialmente problemáticas y que constituyen temas más delicados, como es el de poner en cuestión la naturaleza, procedimientos y finalidad de la Fuerza Pública, en relación con el tratamiento del conflicto interno, al igual que el referencial de la política de lucha contra la producción de estupefacientes.

1. MARCO REFERENCIAL:

El marco referencial es el **conjunto de conceptos, nociones y representaciones de la realidad** sobre la cual se busca acometer un proceso de cambio. En efecto, se trata de describir y analizar los aspectos cognitivos y los valores a partir de los cuales la institución, sus estamentos y responsables, perciben la realidad, confrontan soluciones, toman posiciones y asumen la acción.

Como ejercicio de ilustración se pueden tomar los informes de gestión de la Fuerza Pública, en los cuales, con la condición de la preservación de sus efectivos, entre otros parámetros de medida, se cuantifica el éxito militar en términos del núme-

*El marco referencial es el **conjunto de conceptos, nociones y representaciones de la realidad** sobre la cual se busca acometer un proceso de cambio.*

ro de bajas del enemigo. Esta visión de concebir el ejercicio militar implica un **tipo de estructura, unos procesos de acción, ciertas relaciones con los actores** y, en especial, un teatro de acontecimientos y operaciones, bajo un enfoque de aniquilamiento y destrucción del enemigo armado y sus auxiliares.

Pues bien, concebido el parámetro de medida bajo ese “marco referencial”, la fuerza pública siempre tendrá el riesgo de excederse y vulnerar las libertades fundamentales de los ciudadanos. Igualmente, la opción militar deja de ser un medio para convertirse en un fin de la acción gubernamental, orientada a considerar la violencia como un mal mayor, pero con la particularidad de que resuelve el conflicto interno. Tal enfoque podría circunscribirse en un **marco referencial fundamentado en el concepto de represión**.

Por el contrario, sería un desafío pensar en **otros horizontes que guíen la acción del gobierno** y la Fuerza Pública, lo cual indica dar lugar a otros paradigmas, fundados en representaciones y valores que persigan, ante todo, preservar la vida de los ciudadanos, considerando como condición *sine qua non* el respeto de la dignidad humana, lo cual en la práctica se traduciría en *medidas preventivas*, por ejemplo, desarrollar una inagotable iniciativa de mecanismo de “alerta temprana”, como es el caso en otro contexto y mucho más inmanejable el de los “cazadores de tornados”, quienes con medios muy precarios en relación a la incertidumbre de la naturaleza, logran poner en alerta a la población y así prevenir las catástrofes.

En materia del sistema de personal, luego de varias décadas se promueve un referencial basado en el mérito, como principio rector del acceso y la permanencia en el servicio público. De este modo se resitúa el viejo marco de la función pública: una función, unos recursos para su cumplimiento y una responsabilidad por la cual hay que rendir cuentas. De ahí que el centro de la política pública del sistema de personal consiste en la gestión del recurso humano que partiendo de la igualdad de oportunidades, se dote de ciudadanos meritorios para el servicio público. Esto constituye un desafío, dadas las prácticas de una concepción patrimonialista del servicio público y por ello se requiere el compromiso de las instituciones públicas, la sociedad y los organismos internacionales con experiencia en la materia.

2. LAS NOCIONES DE LUGAR Y PAPEL EN LA RELACION GLOBAL-SECTORIAL

El referencial contempla las relaciones entre el componente global, entendido como la **representación general de la sociedad** sobre una situación problemática, y el componente sectorial, como el ámbito donde confluyen actores con **representaciones particulares** y que delimitan un conjunto de propósitos, intereses y maneras de actuar. El componente sectorial mantiene una posición y se manifiesta explícitamente a través de valores, y normas prescriptas, que brindan un horizonte a un plan de acción, definiendo criterios de elección y modalidades de designación de objetivos, lo que da sentido a su rol con respecto al referencial global.

Continuando con el ejercicio de ilustración: en la definición de una política de seguridad, si el sector defensa como tal se empeña en preservar **una forma de pensar y un modus operandi**, en función de la destrucción del “enemigo interior”, sin reparar todo tipo de costos y consecuencias en la población civil, podrán presentarse en su interior o afuera, nuevas visiones que buscarían reposicionar el sector brindándole un rol, incluyendo la recuperación de viejos valores, que caracterizaron la relación entre el ámbito civil y militar.

Se trataría entonces de **modificar las representaciones** de los agentes de la Fuerza Pública, con respecto a su propio estatuto, que implicaría un cambio en los valores, las posiciones dominantes, comprometiendo al conjunto del sector. Por ejemplo observar cómo las nociones del “honor y el mérito militar”, son experimentadas con relación al marco referencial general de la defensa o la seguridad, teniendo en cuenta la definición de valores del profesor Monconduit, en su cátedra de filosofía política, como *“bienes morales, los cuales se gozan cuando se tiene el sentimiento de merecer la consideración y de conservar el derecho a su propia estima”*,

Esos **valores son nociones abstractas** que se relacionan con la dignidad, el orgullo, la estima y el respeto de sí mismo, pero que exigen su

traducción en una práctica concreta, por ejemplo, un agente del sector en plena acción tiene la obligación de preguntarse como militar y comandante: ¿Hasta qué punto mis decisiones de mando no dañan la calidad de persona de los ciudadanos bajo mi jurisdicción? ¿Hasta dónde es estricto y necesario el uso de la fuerza?; en la decisión a tomar ¿la vida y la dignidad humanas son el centro de mi compromiso? En fin, estas cuestiones demandan **procesos cognitivos y valorativos**, con el objetivo de comprender la complejidad de la realidad y así hallar un mínimo de cobertura, a partir de imágenes de referencia.



Chichén Itzá, una de las grandes ciudades de la cultura Maya, situada al suroeste de Valladolid, México.

En lo referente al **sistema de personal**, es necesario concretar su lugar y rol en el contexto del servicio público, pues éste, pese a los principios y las normas que lo delimitan no es homogéneo. Es un sector global heteróclito: diversas expresiones por sus responsabilidades variadas; desarrollo desigual por la diferenciación de capacidad instalada en la prestación del servicio; y diferentes percepciones culturales en su desenvolvimiento. De ahí la necesidad de configurar un sector para la promoción del sistema de mérito

en el servicio público, cuyos promotores sean vigilantes de los procesos de ejecución de política, y reflexionen alrededor de lugar y papel de la administración pública como conciencia técnica del Estado, órgano de ejecución de las decisiones políticas y servidor autónomo del gobierno y de los cambios derivados de una administración pública en manos de los más competentes.

3. LA CONSTRUCCION DE REFERENCIAL:

En el análisis de políticas públicas se hace alusión a dos operaciones:

- a) Selección de información en función de una matriz de percepción de la realidad.
- b) Por último, una operación de integración de los algoritmos con valores.

a) Con respecto a la selección de la información:

Se elabora un modelo de explicación de los cambios, los cuales no solamente son inteligibles sino transformables en pautas de conducta.

b) La operación de integración de los algoritmos con los valores:

La cual incrementa la capacidad y la intención necesarias en el logro de los propósitos, lo cual corresponde a un proceso por excelencia cultural, que fácilmente puede poner en tela de juicio los valores tradicionales de los individuos y de la institución.

4. MARCO REFERENCIAL GLOBAL Y MARCO REFERENCIAL INSTITUCIONAL

- a) El primero define las representaciones, los valores y normas alrededor de las cuales se van a ordenar y jerarquizar las representaciones en un sector -para el caso la Fuerza Pública- en re-

lación con el Estado, la sociedad en su conjunto, los Estados y los organismos internacionales. **Las representaciones no son dogmas**, ellas cambian y son razones de conflicto, incluso si no constituyen un consenso, al menos ellas permiten dirimir los conflictos. El referencial institucional hace alusión a las representaciones del sector. De ahí la necesidad de elementos articuladores (u operadores de transacción) entre el referencial global y local, lo que exige cierta coherencia en la definición de los algoritmos.

Por ejemplo, en materia de derechos humanos la comunidad internacional, los organismos no gubernamentales y el propio Estado, están exigiendo la aplicación de medidas cuya visión se fundamente en la **previsión y la reparación** de los daños causados, lo cual se traduciría en la evaluación de los éxitos y logros de la Fuerza Pública, no tanto en relación con el número de bajas enemigas, capturas, ofensivas, etc., sino en la capacidad de defender la población civil, frente a los “ataques y amenazas”, sin importar el origen. Lo anterior implica un cambio de paradigma en el tratamiento del conflicto armado y frente a lo cual la Fuerza Pública debe encontrar **operadores de transacción**.



El famoso Observatorio Astronómico Intihuatana, ubicado al noroeste de Cuzco, en Perú, se levantó en uno de los lugares más estratégicos desde donde los Incas pudieron estudiar los movimientos del sol.

A título de construir, o mejor dicho, encontrar elementos de referencia, es necesario especificar las nociones “prevención”, “represión” y “reparación” y, por supuesto, a partir de ellas despejar los **operadores de transacción entre el “marco referencial global” y el “marco**

referencial institucional” y para ilustración se tomará el caso de la política antidroga.

1) Siendo así, es importante, en primer lugar, analizar la **represión**. Esta se enmarca en un contexto de “castigo” de los actores y “detención” del proceso ilícito, acarreando ciertos efectos perversos (por ejemplo, la fumigación de cultivos ilícitos y posteriores efectos perjudiciales en el medio ambiente). Esta política ataca primordialmente síntomas y consecuencias, de manera sincrónica, y ella se traduce en medidas para la lucha contra el problema complejo, constituido por la producción y el tráfico de drogas, y que la mayoría de las veces son tanto más costosas cuanto menos aceptadas por otros “marcos referenciales sectoriales”, se piensa en las ONGs.

Las medidas desarrollan un marco referencial, conformando el **cuerpo de operadores de transacción**, para desarrollar la política antidrogas, entre la comunidad internacional y el Estado colombiano. Entre otras se tiene: la localización de cultivos y su posterior destrucción; la vigilancia de la distribución de drogas con el fin de descubrir jefes de redes; el marco normativo para facilitar la extradición de responsables de la producción y del tráfico; los convenios judiciales internacionales; la aplicación de sanciones penales y uniformización de procedimientos de condena; las sanciones pecuniarias; la confiscación de instrumentos de producción y del producto del tráfico ilícito de droga; la vigilancia terrestre, marítima y aérea de las fronteras; la reglamentación del correo, el control de naves en alta mar y aeronaves en el espacio aéreo internacional; y el reforzamiento de la cooperación entre los Estados bajo la tutela de las Naciones Unidas y el Departamento de Estado de los EE.UU.

2) En segundo lugar, la **“reparación”** consiste en componer el daño hecho y, para el caso de la droga, las medidas conciernen al remedio de los perjuicios causados por el flagelo de la droga y, en ese sentido, las Naciones Unidas buscan la reinserción social de antiguos toxicómanos, la reducción de la incidencia de enfermedades producidas por la utilización de drogas (en particular la hepatitis y el SIDA) y la reconversión e integra-

ción a la economía formal, a través de cultivos agrícolas y la promoción de la ganadería en las zonas consagradas a cultivos productores de insumos para la fabricación de estupefacientes.

3) En tercer lugar, la **prevención** consagra los dispositivos para evitar el daño, el peligro y la amenaza; ella acomete, anticipada y diacrónicamente, las causas estructurantes de un problema y, con el fin de impedir la calamidad de la drogadicción, se intentará mejorar a nivel local e internacional los sistemas de control de la droga; de equilibrar la oferta y la demanda, comprometiendo bilateralmente los países productores y consumidores; de advertir el uso impropio de las drogas; de realizar estudios profundos acerca del abuso de las drogas; de analizar y actualizar sistemáticamente las estadísticas, de ejecutar programas nacionales e internacionales de educación para prevenir el abuso de las drogas, particularmente dirigidos a los más jóvenes; de controlar los movimientos comerciales de precursores, productos químicos y equipos; de realizar el inventario de los métodos actuales de tratamiento de drogadictos.

b) En fin, **los operadores de transacción entre los “marcos referenciales global y local”**, en materia de drogas, se desenvuelven (imbricándose, cruzándose, oponiéndose o atravesándose) entre dos lógicas: de un lado, la legalización como medio de romper el circuito demanda-oferta y, de otro lado, la prohibición que levanta el estandarte de “tout-repression” de la acción pública.

Con la anterior ilustración, tomando tres conceptos (prevención, reparación y represión), con ejemplos de operadores de transacción entre dos marcos de referencia global –comunidad internacional, el Departamento de Estado de los Estados Unidos-, y el local –los países andinos, en especial Colombia-, a su vez determinados por dos paradigmas (prohibicionista y legalista), en

La reconversión e integración a la economía formal, a través de cultivos agrícolas y la promoción de la ganadería en las zonas consagradas a cultivos productores de insumos para la fabricación de estupefacientes.

cuanto al tratamiento del problema de la producción de estupefacientes, se pretende brindar **elementos de análisis para el estudio de un marco referencial que propenda por un cambio de cultura, con respecto a la aplicación de un sistema de mérito en la función pública.**

5. LOS MEDIADORES Y EL ROL DE LAS REDES CRÍTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los mediadores en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, son los funcionarios, los expertos, las elites administrativas y políticas, con gran influencia, que se encuentran (mediante consensos, debates y contradicciones) en la elaboración de **un discurso cognitivo para determinar la comprensión de un problema y así poder definir las soluciones** apropiadas. Obviamente los mediadores ocupan espacios donde se desarrollan las negociaciones, los conflictos y las alianzas que conducen a la toma de decisiones. Estos espacios han sufrido nuevas configuraciones, en la medida que se ha ampliado el espectro de los agentes participantes: de una concepción elitista o cerrada, hoy en día, se valora la apertura hacia nuevos escenarios con diversidad de actores, lo que constituye un modelo pluralista de toma de decisiones y acciones públicas.

Por consiguiente, en cierto grado **la naturaleza de las estructuras, procesos y resultados** del proceso de formulación e implementación de políticas públicas, está determinado por el tipo y el número de mediadores que participan. En efecto, en un enfoque clásico de la administración racional, los decisores públicos no se preocupan de contar con el consen-

timiento o la participación de los destinatarios de la política pública. En cambio, por la complejidad que han tomado las nuevas configuraciones del Estado, las nuevas formas de relación entre los ámbitos público y privado, los procesos de modernización de la política y, por lo tanto, la toma de las decisiones públicas, actualmente se valora la interacción de diversos tipos de actores, el control de veedurías y de redes autónomas de agentes y actores, y por supuesto los destinatarios de la política pública.

En lo atinente a la política **pública del sistema de personal**, por la complejidad del desafío e, indiscutiblemente, por la cultura política y la escasez de los recursos, el enfoque de implementación y, en algunos casos, el de reformulación de algunos aspectos de la política tendrá que contar con un modelo activo de participación de todos los mediadores, pues es una apuesta cuyo escenario compromete a todos los ciudadanos. Igualmente, en estricto rigor, como se trata de un problema de cultura más que técnico, el éxito de la política hacia el futuro está supeditado al aprendizaje optimista, lo que significa la promoción de estructuras y procesos que deben responder a una continua redefinición de los objetivos y de la reinterpretación de los resultados, en el marco de los principios de igualdad y mérito en el acceso y permanencia en la carrera administrativa.

Para tal propósito no es suficiente el voluntarismo de un sistema de creencias y modelos, promovidos por la tecnocracia internacional y nacional, deseosa de un tipo de administración

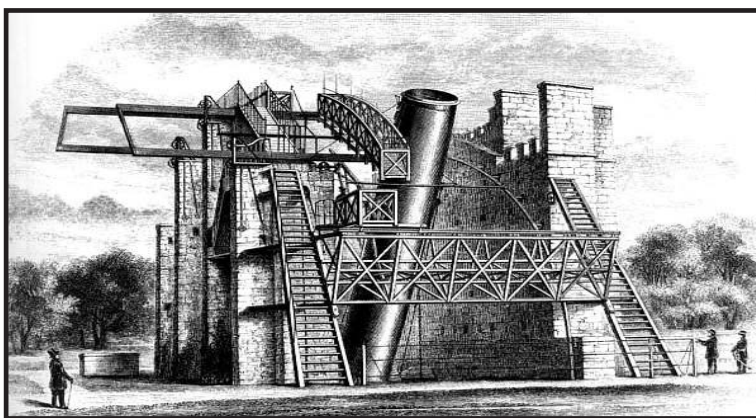
académicos y particularmente de los ciudadanos preocupados por un servicio civil, en favor de un Estado cuyo norte sea la justicia social.

IV. EL CASO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, EN EL ESTADO COLOMBIANO, COMO OBJETO DE ESTUDIO DE UN OBSERVATORIO

El sistema de personal como objeto de estudio de un observatorio, se representa como un sistema compuesto por diferentes subestructuras, dinamizadas en **procesos que interactúan** en aras de lograr el objetivo de una organización. De allí la importancia de empezar este acápite precisando algunos conceptos básicos relacionados con la Teoría de Sistemas.¹

pública al servicio de las exigencias de los nuevos procesos de configuración del Estado, en el marco de cierto tipo de globalización, sino que es necesaria la existencia de una **“red crítica de política pública”**, planteada por los profesores PEDRO IBARRA, SALVADOR MARTÍ Y RICARDO GOMÀ (202), como un movimiento social, en tanto que “actor político colectivo de carácter movilizador que persigue objetivos de cambio a través de acciones y que para ello actúa con cierta continuidad, a través de un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variables”.

Así pues, la promoción y la aplicación del sistema de mérito necesita la **generación de masa crítica**, a la manera de un movimiento social que parte de un nuevo marco referencial, promueve una postura, incita un cambio o, incluso, desafía el marco de las estructuras en las que se sustenta la concepción patrimonialista en el servicio público. Una “red crítica de política pública”, con su cosmovisión, su carácter simbólico, interactivo e instrumento de cambio, construye institucionalidad, puesto que incide en los escenarios que posibilitan el principio de mérito. Es aquí donde la academia juega un papel determinante en calidad de plataforma de expresión de diferentes formas de organización de los funcionarios, expertos,



El Levitán de Parsonstown, construido 1842-1845.

¹ Este acápite es el resultado de los aportes y discusiones con el profesor Augusto Álvarez Collazos, en el marco del Seminario del Núcleo de Organizaciones de la ESAP, sobre el Sistema de Administración de Personal. Los conceptos están sistematizados y ampliados en su libro “Cómo gerenciar la organización municipal” 1999. Padre e hijos editores.

1. REFERENTES CONCEPTUALES DE LA TEORIA DE SISTEMAS

a) El concepto de Sistema

Un sistema es un conjunto o combinación de partes, elementos o cosas que forman un todo unitario. En este sentido, se abstrae que los rasgos característicos del concepto de sistema son: Un conjunto o combinación de partes o cosas; su integración o interdependencia; sus relaciones o atributos conforman un todo; realiza una determinada función o cumple determinados objetivos; tiene cierto grado de estabilidad a pesar de que sus componentes están sujetos a cambios constantes.

b) Parámetros y características de un sistema

Un sistema de Administración de Personal hace parte de la estructura de las empresas privadas y entidades públicas, y como todo sistema se dinamiza mediante los siguientes parámetros:

ENTRADAS. Se trata de los insumos, elementos o materias, que el sistema acoge del medio externo y que son imprescindibles para su existencia.

PROCESO. Se trata de una acción sobre los insumos que derivan en un producto, servicio o resultado, con valor agregado y que logran satisfacer una necesidad o solucionar un problema. En síntesis los procesos transforman entradas en resultados.

PRODUCTO. Es el resultado de la operación o proceso interno del sistema y sale al exterior. Representa la dinamización de la estructura y la finalidad de los procesos.

RETROALIMENTACION. Es una operación de análisis, conocimiento y ajuste interno del sis-

tema, que busca que las salidas correspondan con un plan previamente establecido. En fin, consiste en la comparación entre la acción y la planeación.

HOMEOSTASIS. Significa el mecanismo mediante el cual, el sistema busca mantener el equilibrio interno, con base en el comportamiento externo al sistema.

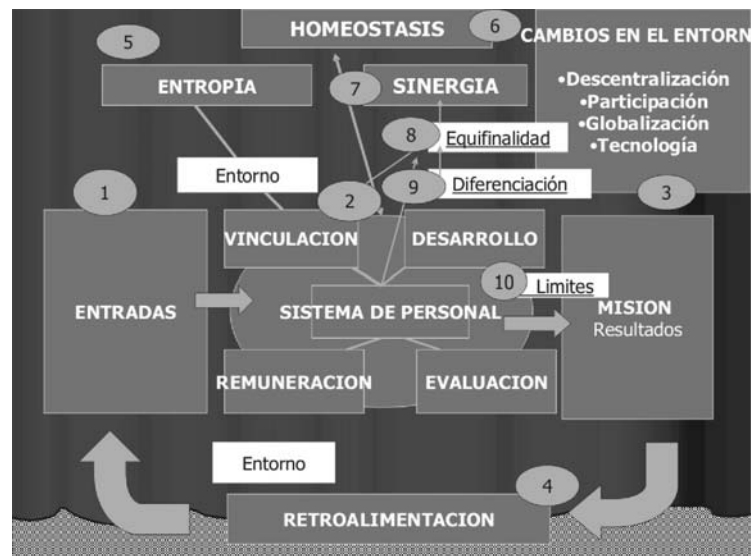
EQUIFINALIDAD. Es el hecho de partir de condiciones diversas y alcanzar un solo resultado o estado final. De este modo el sistema armoniza sus procesos hacia un mismo propósito.

SINERGIA. Es la actuación armónica entre las partes y como consecuencia deriva en un resultado positivo.

ENTROPIA NEGATIVA. Se manifiesta en un estado interno de desequilibrio, desorientación y desorganización, en el que el sistema genera un proceso de auto-extinción.

LIMITES O FRONTERAS. Indica el área de influencia o campo de acción natural del sistema del que obtiene insumos y entrega productos.

Al aplicar los conceptos de sistema y analizar la administración de personal como tal, encontramos las razones que permiten deducir el porqué no ha funcionado al interior del Estado colombiano.



Gráfica tomada de una presentación del profesor Augusto Álvarez Collazos en el Seminario Permanente del Núcleo de Organizaciones de la ESAP, sobre el Sistema de Administración de Personal en el Estado Colombiano.

2. EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

En el montaje de un Observatorio es necesario no sólo delimitar claramente el objeto de estudio sino también definir sus partes, pues éstas son materia de análisis y evaluación. Las partes se caracterizan por cumplir unas actividades o funciones en el marco de un objetivo sistémico. En el caso del sistema abierto, estas actividades están influenciadas por otros sistemas del entorno externo. Las organizaciones funcionan como sistemas abiertos y en su interior la administración de personal es afectada por múltiples factores, tanto internos como externos. En este sentido, los subsistemas que enfrentan los problemas y buscan satisfacer los requerimientos de personal de la organización se disponen así:

a) SUBSISTEMA DE VINCULACION

El subsistema de vinculación es un proceso integral, orientado a conseguir los recursos humanos y va desde la fase de divulgación hasta la fase de inducción del personal involucrado en las actividades y objetivos organizacionales. Se compone de las siguientes fases:

Reclutamiento. Esta fase se caracteriza por divulgar la información relacionada con el empleo a ocupar; su principal objetivo es interesar a un grupo de funcionarios potenciales que cumplan los requisitos del cargo. Esta fase esta precedida por un proceso de estudio de las necesidades de personal de la organización y un proceso de planeación de las actividades a efectuar para la vinculación.

Selección.- Consiste en la clasificación y escogencia de los aspirantes a vincular, con base en las calificaciones que determinan el mejor nivel de competencia, para desarrollar las actividades y funciones del cargo. En esta fase se aplican pruebas, se analizan los antecedentes de los candidatos y de acuerdo a unos criterios se valora y se califica.

Nombramiento o contratación. Es la etapa de formalización de la vinculación a la organización de un candidato, ya sea en una entidad

pública o una empresa privada. Tanto en la empresa pública como en la privada se formaliza la vinculación mediante un contrato o un acto administrativo.

Inducción. Es un proceso en el que el nuevo funcionario recibe una instrucción al cargo, brindándosele información básica y prioritaria, que le facilita la adaptación y desempeño de las competencias que debe poner en marcha.

b) SUBSISTEMA DE DESARROLLO

Este subsistema contiene dos fases, que buscan que el funcionario al interior de la organización sea motivado, formado y capacitado; la organización le brinda un proceso de perfeccionamiento y bienestar, que potencia las capacidades del empleado y genera mayores probabilidades de cumplimiento de los objetivos organizacionales por parte del funcionario. Comprende dos fases:

La motivación. Son estímulos que buscan interesar al funcionario en la organización, cumpliendo simultáneamente con el desarrollo personal y los objetivos organizacionales.

La capacitación. Este proceso se propone actualizar e instruir a los funcionarios, mejorando los conocimientos e instrumentos para el desarrollo de las labores encargadas.

c) SUBSISTEMA DE REMUNERACION

Este proceso identifica una asignación objetivamente justa a cada uno de los funcionarios, que ocupan un cargo dentro de la organización. Para ello, es necesario efectuar un análisis ocupacional, en el que se definen funciones y requisitos. En la elaboración de este análisis se debe recolectar información y el registro de descripción del cargo. Luego, se valoran los cargos de acuerdo a una importancia relativa al interior de la organización, se diseña una estructura salarial, combi-

La motivación. Son estímulos que buscan interesar al funcionario en la organización, cumpliendo simultáneamente con el desarrollo personal y los objetivos organizacionales.

nando valores relativos y absolutos, finalmente se efectúa un trámite administrativo para ejecutar las normas sobre estructura salarial.

d) SUBSISTEMA DE EVALUACION

Es un procedimiento de valoración del cumplimiento de las funciones y del desempeño, de parte del funcionario frente a su cargo. Este subsistema primero determina un estándar de desempeño y luego aplica estos criterios propiamente a los funcionarios evaluados.

3. EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA NECESIDAD DE UN OBSERVATORIO

a) El Objeto de estudio: El Sistema de Carrera Administrativa

La Carta Iberoamericana de la Función Pública se constituye en el marco referencial global, en relación con la reforma del sistema de personal en el sector público, cuyo propósito es la modernización y aplicación de las políticas públicas que soportan la administración de personal. De ahí que la gestión del recurso toma relevancia en la medida en que articula los sistemas políticos-administrativos y toma su dinámica en la tentativa de la profundización del Sistema de Carrera Administrativa, el cual pretende la selección y promoción de los funcionarios partiendo de su idoneidad, capacidad y méritos.

El Sistema de Carrera Administrativa contiene las mismas sub-estructuras del sistema de administración de personal: vinculación, desarrollo, remuneración y evaluación, las cuales son objeto de estudio del Observatorio. Igualmente, como

sistema se sustenta en los siguientes principios: igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos para el acceso al servicio público; selección exclusivamente con base en el mérito; estabilidad en el empleo, condicionada al rendimiento del funcionario; ascenso en la carrera, con base en la eficiencia y capacidades del empleado; eficacia y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas; y transparencia, objetividad e imparcialidad.

b) EL OBSERVATORIO DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA: UN ENFOQUE Y UNA METODOLOGÍA

*EL ENFOQUE: LA ESTRUCTURACION DE UN CAMPO Y LA GESTION DE RIESGOS:

En cuanto al enfoque consiste, en primer lugar, en la estructuración de un campo político y organizacional, para el cambio de una cultura patrimonialista (provisión y permanencia en el servicio público sin demostrar competencias y resultados) por una cultura que favorezca la conformación de redes de poder, políticas públicas, y agendas gubernamentales, en pos de un acceso al servicio público y la permanencia con fundamento en el buen desempeño.

En segundo lugar, la prevención de riesgos con respecto de las prácticas y las decisiones públicas de orden político-estratégico, orientadas a atacar las causas estructurantes y coyunturales de la aplicación del sistema de mérito y tomadas en las más altas esferas del poder, para que junto

con la cooperación de la sociedad logren los más altos niveles de gobernabilidad.

La prevención, como marco conceptual de la formulación y ejecución de políticas públicas, consiste en un proceso sistemático y planificado, dirigido a intervenir sobre las causas generadoras de una cultura patrimonialista en el largo plazo y a interrumpir sin dilaciones las disfunciones, riesgos y obstáculos en la implementación del sistema de merito. A diferencia de las medidas reparativas, asistencialistas o fuertemente represivas, se trata de interrumpir el proceso de amenaza, que consiste en la puesta en práctica anticipadamente, de dispositivos dirigidos a actuar sobre sus factores desencadenantes, a fin de evitar el daño y los impedimentos en la implementación del sistema de merito.

*** METODOLOGIA: EL ANÁLISIS COYUNTURAL Y ESTRUCTURAL**

Por otra parte, intervenir sobre el proceso significa tomar las medidas necesarias para actuar sobre las causas estructurantes y predisponentes, que impiden una cultura basada en el principio de merito. Este tipo de intervención implica el compromiso al más alto nivel y la contribución de la ciudadanía para adoptar medidas político-estratégicas.

En lo que respecta a la información: el observatorio constituiría el establecimiento de un sistema de vasos comunicantes entre las instituciones públicas y las comunidades con el fin de procesar

información sobre la implementación de la ley de la carrera. De ahí que se contaría con dos tipos de análisis: estructural y coyuntural.

El análisis estructural consiste en un diagnóstico de contexto de los procesos de la carrera administrativa, en un espacio y tiempo definido, elaborado bajo el esquema de variables de un modelo conceptual de estimación de riesgo de hechos, que impiden la aplicación del sistema de merito y que establece los grados y la geografía del riesgo en el corto, mediano y largo plazo. Se contemplaría dos tipos de productos: informes nacionales- informes regionales

El análisis coyuntural, trata de la inminencia de capturar, procesar, verificar y emitir información para que la comisión nacional del servicio civil disponga de las acciones tácticas y de las medidas disuasivas y necesarias, a fin de garantizar la aplicación de la ley de carrera, considerando que los obstáculos en la aplicación del sistema de merito no son un acto espontáneo, sino que son el resultado de un proceso en el cual los responsables han tomado decisiones de acuerdo con oportunidades, riesgos y consecuencias.

Operativamente, el Observatorio trataría de verificar, precisar y estimar la factibilidad de informaciones indiciarias de inminencia de ocurrencia de hechos violatorios de los principios del sistema de merito, reportadas a la estructura o sistema diseñado para actuar bajo la óptica de la prevención. Se tendría como productos: el informe de riesgo focalizado y de alcance intermedio.

CONCLUSIÓN

Existen diversas formas de abordar el estudio de la realidad social como insumo del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, y con seguridad se encontrarán mejores resultados si se cuenta con un pluralismo metodológico que se cuide de la mera especulación y que, además del aporte de la utilería de otras disciplinas, se apoye en los marcos teóricos de las ciencias políticas y administrativas, en sus métodos analíticos y comparativos, orientados a brindar los elementos transversales homogéneos de análisis de los objetos de estudio, al igual que en las posibilidades que ofrece la conjugación de diversos actores, actividades, propósitos, intereses y recursos.

Esta multiplicidad toma sentido únicamente con instrumentos cuya estructura y procesos tengan una dinámica vertical, horizontal y transversal. Esta es la esencia de los Observatorios; vertical, porque su estructura garantiza capacidad de mando en la consecución de los objetivos, comprometiendo divisiones políticas y espaciales; horizontal, porque favorece la expresión de la diversidad de actores, con sus respectivos propósitos, intereses y recursos, garantizando mecanismos de deliberación, transacción y decisión; y transversal, porque la manifestación de diferentes cosmovisiones, aprovecha las ventajas del pluralismo metodológico, el análisis coyuntural, estructural y la promoción de tendencias de cambio de una situación socialmente problemática.

Con respecto a la implementación de la ley 909 de 2004, la Escuela Superior de Administración Pública, más que en la implementación de la carrera administrativa, a nivel nacional y territorial, tiene la oportunidad de generar procesos orientados al cambio de un tipo de cultura política y organizacional tradicional, el cual ha entrabado la instauración de un

efectivo sistema de mérito, en beneficio de un servicio público que garantice la igualdad de oportunidades, la eficiencia y la satisfacción de los intereses generales de la comunidad nacional.

Tal desafío exige la puesta en marcha de un mecanismo construido en la academia, ajeno a los intereses del cálculo político electoral y de una forma de hacer la política fundamentada en la conversión de los ciudadanos y los funcionarios en súbditos, y en la conformación de estructuras que se apropian de los recursos públicos, erosionan los bienes públicos e imposibilitan la construcción del interés general, como garante de la paz y la justicia social.

En ese sentido los Observatorios son instrumentos no sólo de análisis, vigilancia y de prospección, sino también un centro de referencia para brindar conocimiento, promover valores y brindarle a la ciudadanía y sus representantes, políticos, funcionarios y medios de comunicación, elementos de análisis y de juicio con el fin de crear masa crítica y capacidades sociales que redunden en el cambio de relaciones inveteradas, que han impedido la modernización del Estado y por ende del servicio civil.



Observatorio Nacional máximo de Kilt en 1984, con el pico sagrado de Babonguivarj con la montaña en el fondo.

V. ANEXO

PROPUESTA DE ESTRUCTURACION DE UN OBSERVATORIO DEL SISTEMA DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

El Gobierno Nacional está empeñado en emprender un proceso de cambio de la gestión pública, en todos los sectores y niveles del orden territorial de la función pública, particularmente se ha promulgado la Ley 909 de septiembre de 2004, la cual regula el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Entre otros, dos principios rectores impulsan la ley, en los cuales la Escuela Superior de Administración Pública encuentra una oportunidad única para revalorizar su papel de conciencia técnica, en la formación de los servidores públicos: el criterio de mérito y la responsabilidad de los administradores públicos.

De ahí que la Escuela Superior de Administración Pública, en el marco de su misión, y las ventajas que le ofrece el ser un establecimiento público descentralizado, dependiente del ejecutivo con presencia territorial, podría desplegar hacia el conjunto del Estado y la sociedad un esquema de apoyo, para la implementación y el monitoreo de los logros y obstáculos de la Ley 909 de 2004, cuyo objeto será la promoción de compromisos institucionales y sociales, enfoques, pautas, procesos de formación, asesoría, divulgación y capacitación, con respecto al criterio de mérito, que coadyuven al logro de las transformaciones requeridas en el nivel nacional y territorial para el desarrollo de la función pública.

Tal propósito exige la coordinación de recursos de la ESAP, a través de un mecanismo de organización que actuará promoviendo cursos de acción y apoyando a la Comisión Nacional del Servicio Civil, los Órganos de Dirección y Gestión del Empleo Público y la Gerencia Pública en los niveles nacional y territorial. En tal sentido la ESAP aportará conocimiento experto, acumulado en procesos de enseñanza-aprendizaje y en las experiencias de proyección social e institucional, al igual que podrá hacer uso de una red de docentes y estudiantes para prepararlos y vincularlos a la actual voluntad reformista del Estado.

El grueso de la Ley 909 de 2004, en cuanto a la formulación e implementación del Sistema de Mérito, encomendado al Departamento Administrativo de la Función Pública, y la vigilancia en lo que respecta a su aplicación e impacto, encargada a la Comisión Nacional del Servicio Civil; la necesidad de su desdoblamiento en los niveles sectorial y territorial con el fin de garantizar la cobertura nacional y considerado el rol de “conciencia técnica” de la ESAP, requiere de ella una respuesta de orden sistémico a través de un instrumento, cuyo impulso estará a cargo de una unidad administrativa de alto nivel en Bogotá y en los niveles territoriales de los Directores Regionales y Seccionales.

El impulso del compromiso de la ESAP, mediante un sistema generador de espacios y sinergias, para coadyuvar la concertación institucional y social; los procesos de asesoría, consultoría, divulgación, capacitación y de análisis de coyuntura de toda la información, e, igualmente, la construcción de escenarios de su desenvolvimiento, deberá contar con un instrumento dinamizador de la política pública del Sistema de Mérito, institucionalizado en la ESAP, bajo la dirección de la Comisión Ejecutiva.

Este instrumento podría ser un “Observatorio de la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública”, cuyo reto es fortalecer la acción institucional, tanto en la creación de marcos referenciales, modelos y enfoques de implementación y evaluación de la política, como en la observación y monitoreo a través del análisis coyuntural y estructural de la acción pública, frente a la aplicación del Sistema de mérito en el servicio público.

El “Observatorio de la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública”(OCAGP), como instrumento a cargo de la ESAP, favorecerá el desencadenamiento de un proceso sistemático y planificado, articulando espacios y misiones institucionales nacionales y departamentales, no sólo en la adopción de mecanismos de implementación de la

El “Observatorio de la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública”(OCAGP), como instrumento a cargo de la ESAP, favorecerá el desencadenamiento de un proceso sistemático y planificado.

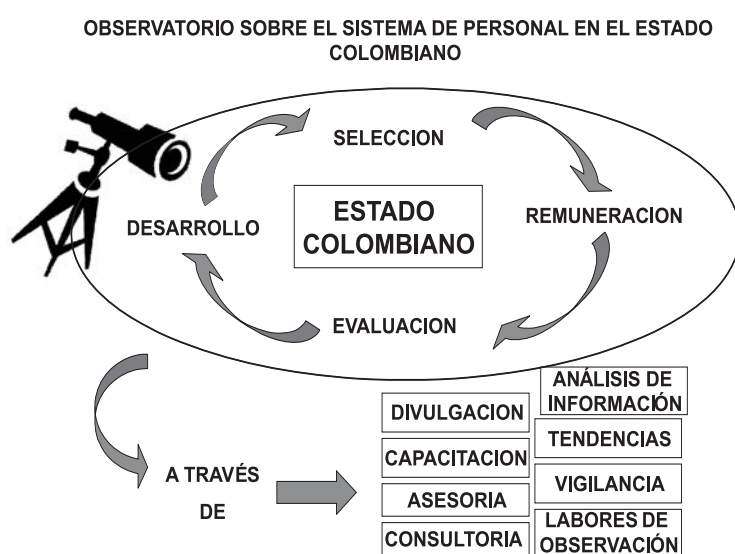
Carrera administrativa y el mejoramiento de la gestión pública, sino también en la promoción y aprehensión de una cultura del servicio público fundamentada en el mérito.

En este sentido, el OCAGP es un instrumento de despliegue de la política para valorar el entorno y los obstáculos, en la dinámica de aplicación del sistema de mérito y en la concepción de cursos de acción. De ahí que pensamiento y acción señalan el carácter instrumental del OCAGP, orientando sus esfuerzos hacia el desarrollo de dos procesos: **análisis y retroalimentación inminente y proyección social e interinstitucional**. Se trata entonces de estudiar, reaccionar frente a los riesgos, que podrían poner en peligro el propósito de la ley, creando “capacidad instalada” en la sociedad y las instituciones, para garantizar el compromiso de diferentes actores responsables en su ejecución.

Lo anterior hace referencia a dos conceptos: **aplicar y prevenir**, los cuales, articulados, refuerzan las finalidades de las instituciones del Estado, refuerzan el compromiso de las comunidades al ver el ciudadano-usuario en el centro de las decisiones públicas, lo que generará cambios para impedir el proceso de fragmentación de la sociedad, el debilitamiento y deslegitimación del Estado, causada por un servicio público capturado por la diversidad de intereses de los sectores más privilegiados de la sociedad.

En fin, apoyando la implementación y el monitoreo del impacto de la carrera administrativa, un Observatorio favorece la intervención con un enfoque sistémico. Es decir, a nivel interno todos los procesos se pueden inscribir en los ámbitos de vinculación,

desarrollo, remuneración, evaluación, relaciones laborales y bienestar de los funcionarios, considerando, por otro lado, los fenómenos que se presentan en el entorno en términos de resultados, sinergia, homeostasis, entropía, equifinalidad, interrelacionados mediante mecanismos de retroalimentación.



ESQUEMA DE GESTIÓN DEL OBSERVATORIO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA GERENCIA PÚBLICA (OCAGP)

Tal y como se ha expuesto, el OCAGP es un instrumento para dinamizar una política de Estado, susceptible de apoyo en gran medida por la cooperación intra-institucional y territorial de la ESAP y de la cooperación de ésta con otras instituciones, como el Departamento de la Función Pública y las Oficinas de Personal de los Departamentos. Estas sinergias favorecerán la aplicación de un marco referencial fundamentado en el mérito, al igual que su financiamiento, con el propósito de facilitar el rendimiento organizacional.

De otra parte, la adscripción del OCAGP en la estructura y misión de la ESAP, dado el objeto, la necesidad de gestionar recursos para su sostenimiento, la dimensión del reto y el carácter de un proyecto, puesto en marcha con el enfoque de la “gestión por misión”, acarrea ventajas, pero también puede llevar consigo ciertos bemoles, al no contar con el apoyo y la credibilidad del gobierno nacional, el Departamento de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En otros términos, si el OCAGP no cuenta con una excelente carta de procesos, procedimientos, competencias, límites y recursos, su carácter de estructura, sin reglamentación legal y sin una gran capacidad de generar conocimiento experto, ni aceptación política, ocasionaría complicaciones a las intenciones de la política gubernamental, contribuyendo así, a una eventual decepción frente a las expectativas creadas sobre la aplicación del sistema de mérito frente a la cultura patrimonialista y clientelista en el servicio público.

ROLES Y COMPETENCIAS EN EL INSTRUMENTO DEL OCAGP

En principio el OCAGP es un instrumento adscrito a la ESAP, bajo la dirección de una Comisión Ejecutiva, a cuyos responsables, en estricto sentido, les corresponde dinamizar los procesos en concordancia con la política institucional y las líneas estratégicas que señale la Dirección Nacional de la ESAP. Esta implementará el OCAGP como instrumento de apoyo a las operaciones de las políticas adoptadas por la Comisión Nacional del Ser-

vicio Civil. En otros términos, el OCAGP es un recurso importante para el Director, en su responsabilidad de apoyar la promoción de la política de Estado en lo atinente a la carrera administrativa, que compromete a las instituciones a través del Comisión Nacional y el Departamento de la Función Pública.



Dada la complejidad de la misión, en calidad de instrumento de una política de Estado, el OCAGP tendrá una configuración organizacional con seis dimensiones, de acuerdo con la propuesta de Henry Mintzberg.

1. Centro Político-Estratégico

Esta dimensión posee la capacidad de observar y actuar sobre el conjunto del sistema, concentrando las decisiones político-estratégicas que direccionan la aplicación y marcha de la política institucional, con respecto al apoyo y promoción del sistema de mérito con el OCAGP como instrumento:

La Dirección Nacional de la ESAP

Dinamizador de la implementación del OCAGP, tanto en la formulación de políticas y estrategias, como de la ejecución y de la evaluación de los objetivos. El conjunto del OCAGP aportará a la Dirección Nacional elementos de definición de políticas, esquemas de coordinación y supervisión, y resultados tangibles para promover la ejecución como política de Estado en la Comisión Nacional del Servicio Público, el Departamento de la Función Pública, Instituciones públicas del orden nacional y sectorial y los entes públicos territoriales.

2. Línea de Dirección y Coordinación para la implementación del OCAGP

Esta dimensión garantiza la ejecución de la política institucional, sirviéndose de las relaciones de coordinación en el interior y apoyo fuera del OCAGP.

La Comisión Ejecutiva del OCAGP

Es de su competencia implementar el OCAGP, en tanto instrumento de operaciones de la promoción de la política institucional, con respecto al sistema de mérito, como de la institucionalización del OCAGP en los objetivos misionales y operacionales de la ESAP, garantizando la correcta aplicación de las políticas y estrategias planteadas por la Dirección Nacional; coordina las relaciones interinstitucionales para la implementación de la política institucional de promoción del sistema de mérito; ejecuta y supervisa los planes y programas aprobados en los comités interinstitucionales. Por último, es responsable la coordinación con las unidades internas de la ESAP, las agencias internacionales y la supervisión de las actividades y resultados arrojados por las distintas unidades del OCAGP.

La Comisión Ejecutiva del OCAGP es responsable de la Evaluación y de la decisión, acerca del curso que debe seguir la información tratada por la Unidad Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico y por el subsistema de Análisis

Coyuntural y Estructural, en materia de riesgos en la ejecución de la ley de carrera administrativa y la gerencia pública, a fin de ponerla a disposición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de los organismos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, para la promoción de una cultura y la implementación del sistema de mérito. Igualmente, con relación a centros de investigación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de las universidades. Por otra parte, La Comisión Ejecutiva del OCAGP tiene la iniciativa para indicar el tipo de informes, estudios, propuestas que estime convenientes en las ma-



terias atinentes a la política de sistema de mérito, para elevarlos a los diferentes organismos comprometidos. También corresponde a la Comisión Ejecutiva del OCAGP revisar, discutir y validar los instrumentos para el registro y la clasificación de los informes coyunturales y estructurales de riesgos y de escenarios de desarrollo del sistema de mérito, así como la interacción con las dependencias territoriales y otras del nivel nacional de la ESAP concernidas con el tema.

La Comisión Ejecutiva del OCAGP también se encarga de la relación directa con las agencias de cooperación e instituciones aportadoras de recursos, para discutir acerca de los apoyos, para informar en cuanto al seguimiento de la gestión, de los resultados, de la formulación de recomendaciones y de los ajustes del OCAGP.

3. Comité de Apoyo para el seguimiento y Evaluación del OCAGP

Este comité contribuye a la consolidación del proceso de institucionalización del OCAGP; estará compuesto por dos directivos y dos docentes (uno del nivel central y el otro del nivel territorial respectivamente) de la ESAP, quienes se responsabilizarán del conjunto de acciones emprendidas para conocer el estado de avance del proceso, su relación con la programación y el logro de los objetivos propuestos.

De otra parte, el Comité adelantará actividades con relación al control de calidad sobre el proceso y el control de calidad sobre resultados. El primero se realiza durante la ejecución del proceso, buscando introducir correctivos para lograr una cualificación sistemática y continua de los mismos. El segundo evalúa los resultados del proceso y cuenta con dos elementos: impacto de la política institucional para el sistema de mérito y evaluación de la calidad de resultados (diagnósticos, documentos en general y respuestas a los riesgos detectados).

4. Consultoría Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico del OCAGP

Esta dimensión eminentemente de consultoría, agrupa a expertos en materia de procesos de formulación y evaluación de políticas públicas, acerca de procesos de modernización del Estado, carrera administrativa, gerencia pública y sistema de mérito y tendrá dentro de sus integrantes al menos un especialista en Derecho Administrativo, para el apoyo jurídico en la búsqueda de cursos de acción vinculantes, por acción u omisión, de agentes del Estado en la aplicación de la ley y las decisiones de los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, que redunden en la eficacia de los objetivos de la política. La consultoría estará integrada por profesionales cuyo perfil permita analizar, sistematizar y conceptualizar los procesos y la información, arrojada por la ejecución de la política a través del Centro de Operaciones. Por último, la Unidad de Pensamiento y Análisis Estratégico constituye, en la práctica, un barómetro que permitirá integrar la información dispersa, proveniente de diferentes fuentes, para su registro, análisis, interpretación y difusión, con el fin de pronosticar las dinámicas de la ejecución de la ley, advertir las tendencias y estrategias y proponer escenarios de desarrollo que favorezcan el rendimiento organizacional de la función pública.

La Consultoría Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico tendrá las siguientes funciones agrupadas por ejes temáticos así:

a) Diseño e Implementación de la política estatal de la carrera administrativa y la gerencia pública.

1. Indagar, documentar, acerca de fuentes nacionales e internacionales que provean información sobre el tratamiento y la promoción de una política de modernización del Estado, en el marco del sistema de mérito.

La Comisión Ejecutiva del OCAGP también se encarga de la relación directa con las agencias de cooperación e instituciones aportadoras de recursos.

2. Proponer a los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, elementos de formulación de la política de carrera administrativa, de planificación y recurso humano, al servicio de la administración pública a nivel nacional y territorial.

3. Contribuir en la elaboración de propuestas de anteproyectos de ley y actos administrativos reglamentarios, en materia de la función pública, a la luz de las experiencias recogidas en los procesos de implementación de la ley 909 de 2004.

4. Reflexionar y elaborar propuestas para aclarar el debate público, en términos de la búsqueda de escenarios de desarrollo, en cuanto a la organización administrativa del Estado, la adecuación de sus estructuras y estatutos a nuevas formas de administración cuyo centro sea el ciudadano.

5. Estudiar las estructuras del empleo público que facilitan la aplicación de las normas públicas, para proponer una estructura adecuada a la promoción de una cultura fundamentada en el mérito.

6. Analizar las plantas globales de empleo y las necesidades del servicio, con el fin de proponer políticas globales, sobre la administración del recurso humano., al igual que proponer un sistema de evaluación del desempeño para ser adoptados por las entidades del orden nacional territorial.

7. Apoyar la labor de La Comisión Ejecutiva del OCAGP en los Comités Interinstitucionales y ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, suministrándole la información acopiada y anali-

zada de las diferentes fuentes nacionales e internacionales.

8. Formular recomendaciones que permitan de manera eficaz la elaboración de un instrumento para la toma de decisiones en materia de los derroteros de la ley 909 de 2004, por parte del Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento de la Función Pública.

9. Apoyar a La Comisión Ejecutiva del OCAGP, mediante la presentación de documentos de análisis y recomendaciones, tendientes a mejorar la política para la carrera administrativa y la gerencia pública, y su adecuación en cuanto a situaciones e imprevistos.

10. Indagar y proponer a La Comisión Ejecutiva del OCAGP puntos de vista acerca del carácter vinculante, que en materia de responsabilidad, puede tener la no atención de las decisiones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la detección de riesgos y situaciones anómalas que perjudiquen la carrera por parte de los órganos competentes.

11. Apoyar la elaboración de informes y documentos acerca de la política de carrera administrativa y los procesos de su implementación.

b) Análisis Estratégico para impulsar un Sistema de Mérito:

12. Proyectar y alimentar una visión global, permanente, fiable y actualizada de los problemas de los procesos de vinculación, desarrollo,

remuneración, relaciones laborales, gestión administrativa, evaluación y bienestar social, a fin de que el subsistema de análisis coyuntural y estructural tenga los elementos conceptuales y metodológicos para elaborar diagnósticos nacionales y regionales que apoyen la calificación de situaciones de riesgo en la implementación de la política.

13. Monitorear en tiempos reales las situaciones, dinámicas, modalidades y consecuencias de la implementación de la política con relación a riesgos, construcción de escenarios de desarrollo y la promoción de una cultura fundamenta en el sistema de mérito.

14. Apoyar al Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural en el estudio y validación de informes y pronósticos, hechos por los analistas ubicados en las territoriales.

15. Promover y desarrollar investigaciones sobre aspectos relevantes relacionados con la naturaleza de empleos, descripción de cargos, plantas de personal, los procesos de vinculación, desarrollo, remuneración, evaluación del desempeño, bienestar social, relaciones laborales, gestión administrativa, normas disciplinarias, necesidades de capacitación y formación y promoción de una cultura fundamentada en el sistema de mérito.

16. Promover el intercambio de información entre diferentes centros de investigación de la administración de personal, en la organización del Estado en todos sus niveles, y el sistema de mérito.

17. Asesorar a la Comisión Ejecutiva del OCAGP acerca de las prioridades existentes en materia de la formulación, implementación y evaluación de la política de carrera administrativa y gerencia pública y medidas posibles para adoptar.

18. Producir análisis sobre la carrera administrativa y la gerencia pública en términos de riesgos en su ejecución, y formulación de escenarios de desarrollo para fortalecer una cultura basada en el sistema de mérito y la doctrina del servicio público, apoyando la elaboración de documentos en ese sentido.

19. Apoyar el análisis y valoración de las situaciones de riesgo en la aplicación de la política de carrera y la conformación de diferentes redes, centros y fuentes de información.

20. Impulsar la creación y actualización de un Centro de Documentación sobre la carrera administrativa y el sistema de mérito.

21. Dinamizar la consultoría de los procesos y los programas de capacitación, en los temas relacionados con el servicio público, carrera administrativa, sistema de mérito y gerencia pública.

22. Apoyar el diseño e implementación de un sistema de información, basado en diferentes fuentes directas e indirectas, facilitando su acceso a través de indicadores previamente seleccionados.

23. Georeferenciar mediante la elaboración de mapas y croquis de síntesis, las situaciones, dinámica y cursos de acción de los actores implicados en la aplicación de la ley de carrera administrativa.

c) Diseño e Implementación de metodologías para el Centro Operacional

19. Elaborar y ajustar los diferentes instrumentos (conceptuales, metodológicos y técnicos) para la implementación de las actividades de los subsistemas de análisis y acción temprana y proyección social e interinstitucional.

20. Diseñar una metodología homogénea y fiable, cuyos criterios e indicadores permitan el acopio de información sobre la promoción y aplicación de la carrera administrativa.

22. Investigar sobre parámetros para la elaboración manuales de funciones, requisitos, procedimientos, seguimiento y herramientas gerenciales dentro de un enfoque de sistema de mérito.

23. Proyectar Instrumentos para la implementación de políticas de gestión eliminar, tales como planeación del recurso humano, vinculación y retiro, bienestar social, e incentivos de personal, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, plantas de personal y relaciones laborales, metodologías de evaluación del desempeño laboral y tipos de acuerdos de gestión, para los cargos de gerencia pública de libre nombramiento y remoción.

Para comenzar, la Unidad Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis estratégico estará conformada por las siguientes personas:

Dos expertos en dinámicas y lógicas de la carrera administrativa.

Un experto en metodología cuantitativa y cualitativa.

Dos expertos en políticas de carrera administrativa, así como en la investigación de procesos de implementación de políticas públicas para el análisis de resultados.

5. Apoyo Logístico

Esta unidad provee la atención necesaria de los servicios internos para el sostenimiento de las actividades como trámite de viáticos, gestión de disponibilidad de recursos ante la oficina competente, para tal efecto por parte de la ESAP, y solicitud de adquisiciones, suministros y gestión de los inventarios. El responsable de esta unidad coordinará directamente con la Comisión Ejecutiva del OCAGP, todo lo pertinente al proveimiento de todos los apoyos logísticos para la buena marcha del OCAGP.

El responsable de la unidad se encargará de la elaboración de informes de gestión, del plan financiero de inversiones, al igual que llevará la contabilidad del OCAGP

6. El Centro Operacional

Esta dimensión comprende las unidades encargadas de los procesos, las actividades, los procedimientos y las tareas para la ejecución de la política institucional de la ESAP, con respecto a la implementación de la carrera administrativa; igualmente, posee mecanismos de supervisión y evaluación de resultados. El Centro Operacional está compuesto por dos subsistemas: Análisis de Coyuntura y Estructura y Proyección Social e Interinstitucional. Estos, a manera de procesos de implementación del OCAGP, están bajo la coordinación de la Comisión Ejecutiva del OCAGP.

El Centro Operacional en principio estará conformado por el Núcleo de Organizaciones y Gerencia pública y estructurado por el siguiente esquema organizacional:

a) Coordinador Operativo del OCAGP

1. Elaborar y proponer a la Comisión Ejecutiva del OCAGP los lineamientos estratégicos del Plan de Acción del OCAGP y demás documentos, para apoyar las actividades de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública y de los Órganos de Dirección y gestión del Empleo Público y la Gerencia Pública.

2. Animar y coordinar el grupo de profesionales encargados de la puesta en marcha de los procesos de análisis coyuntural, estructural y proyección social e interinstitucional.

3. Implementar en coordinación con la Comisión Ejecutiva del OCAGP y la comunicación con las diferentes entidades comprometidas en la implementación de la Ley 909 de 2004.

4. Poner en práctica los instrumentos de toma de decisiones y de trabajo, propuestos por la Unidad Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico, para garantizar el éxito del Plan Operativo del OCAGP.

5. Apoyar gestiones pertinentes en la promoción y aplicación de los actos administrativos y hacer seguimiento a las directrices y orientaciones emitidas por la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y demás autoridades competentes en la implementación de la Ley de Carrera Administrativa.

6. Alertar en coordinación con La Comisión Ejecutiva del OCAGP a las autoridades competentes para que se adopten las medidas del caso con relación a los riesgos en la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

7. Elaborar, por solicitud o iniciativa propia, los informes, estudios, propuestas y sugerencias que sean pertinentes.

8. Coordinar el registro, la clasificación, la evaluación, la interpretación y la difusión de la información, que permita y favorezca las respuestas, ante riesgos de las entidades involucradas en la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

9. Dirigir la validación de los estudios y la proposición de escenarios de desarrollo por los coordinadores regionales, ante el Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural.

10. Coordinar la evaluación e interpretación de la información en términos de pertinencia, credibilidad, exactitud y apremio, ofrecida por el Subsistema de Análisis Coyuntural y Análisis Estructural.

11. Coordinar con los Directores Territoriales o Seccionales las actividades de los analistas regionales, con relación al plan de acción del conjunto del Subsistema de Análisis de Coyuntura y Estructural y del Subsistema de Proyección Social e Interinstitucional en la región seleccionada por el OCAGP.

12. Valorar los estudios de riesgo, emisión, vigencia y relanzamiento, o su desactivación, y coordinar con La Comisión Ejecutiva del OCAGP lo pertinente.

13. Clasificar los hechos, denuncias, quejas y datos que lleguen al OCAGP para darle el trámite pertinente.

14. Adelantar un seguimiento especial a las decisiones de la Presidencia y demás autoridades competentes para disuadir, prevenir o remitir hechos o situaciones agenciadoras de riesgos en la aplicación de la carrera administrativa.

15. Establecer un mecanismo de seguimiento a los estudios de riesgos emitidos con el apoyo de los Directores Territoriales.



El Coordinador Operativo del OCAGP
*Apoya gestiones pertinentes en la promoción
y aplicación de los actos administrativos y hacer
seguimiento a las directrices y orientaciones emitidas
por la Presidencia de la República*

16. Elaborar con el apoyo de la Unidad Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico del OCAGP, el Plan de Acción con el respectivo cronograma de actividades, las estrategias de seguimiento y los mecanismos de control de productos y procesos del OCAGP.

17. Dirigir las actividades de recepción, análisis e interpretación de la información, para la valoración de cursos de acción en la selección y priorización de estudios de riesgos.

18. Coordinar directamente las relaciones interinstitucionales para la atención de los estudios de riesgos.

19. Coordinar con el equipo de expertos de la Unidad Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico, la elaboración de matrices de análisis de información, la formulación de lineamientos en políticas de carrera administrativa y la síntesis de experiencias del OCAGP.

20. Elaborar los informes de gestión del OCAGP, a fin de ser presentados a La Comisión Ejecutiva del OCAGP, al Director Nacional, a las instituciones públicas y a la opinión pública.

21. Velar por la conservación de la memoria institucional del OCAGP.

22. Coordinar con la unidad de apoyo logístico todas las actividades, para garantizar la ejecución del OCAGP sin contratiempos.

23. Elaborar los mapas de riesgo y prioridades de cursos de acción en cada una de las territoriales.

b) Subsistema de Análisis y Acción Temprana

En principio, es un proceso que consiste en la recolección, análisis y procesamiento de la información relativa a la dinámica de la política de la carrera administrativa y los riesgos en su ejecución. El conjunto del Subsistema es un mecanismo permanente, que permite integrar la información dispersa, proveniente de diferentes fuentes, como periódicos, revistas especializadas, semanarios, ciudadanía, Autoridades Municipales, Personeros Municipales, organizaciones sociales y comunitarias, los órganos de dirección y gestión del empleo público y gerencia pública, la Comisión Nacional del Servicio Civil y en especial, de los analistas territoriales.

En segundo lugar, el Subsistema se propone ofrecer la información pertinente para que las autoridades competentes adopten medidas necesarias, con el fin de facilitar la implementación de la carrera administrativa y la promoción del sistema de mérito. En este sentido, el Subsistema es un mecanismo operativo que cuenta con el equipo humano, técnico, de comunicaciones, y de las diferentes territoriales de la ESAP, según la particularidad del caso. En fin, el Subsistema es un mecanismo de disposición, de monitoreo y de reacción para brindar información en los procesos de toma de decisiones, orientadas a garantizar el logro de los objetivos del sistema de mérito.

El Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural tendrá las siguientes funciones:

Recopilación y Análisis de Información para valorar situaciones de riesgo y preparación de informes de monitoreo

1. Mantener y servirse de los circuitos y flujos de información, originados en los equipos de trabajo locales y territoriales, proveedores de información primaria, a fin de apoyar con estudios y análisis a la Comisión Nacional del Servicio Civil en la valoración, verificación y control la gestión de los procesos, observando su adecuación o no al principio de mérito.

2. Evaluar situaciones, basándose en el acopio, análisis e interpretación de la información para determinar los riesgos y las irregularidades en los procesos de selección, vinculación, desarrollo, remuneración, evaluación del desempeño y retiro del servicio civil de los empleados de carrera, con el objeto de ponerla a disposición de la Comisión Ejecutiva del OCAGP, de la Unidad Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico y de la Coordinación Operativa del Observatorio.

3. Apoyar con información pertinente las respuestas a las reclamaciones que, en materia de selección y evaluación del desempeño y encargo, les hayan sido atribuidas a la comisión Nacional del Servicio Civil.

4. Coadyuvar en el acopio, evaluación, interpretación de quejas, reclamos y peticiones escritas, allegadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al OCAGP, con el fin de apoyar las investigaciones por violación a las normas de carrera, que sustentan las resoluciones de la Comisión, las cuales también se remitirán a las diferentes unidades del OCAGP.

5. Analizar, verificar y estudiar, a través de la unidad de Análisis Estructural, los planes y plantas de empleos, las decisiones atinentes al Banco Nacional de lista de elegibles y empleos vacantes, los acuerdos de gestión, las quejas, reclamos y peticiones escritas, sanciones de multas; las violaciones a las normas de carrera administrativa y la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas, las decisiones de las comisiones de personal municipales, distritales y departamentales, con el fin de adelantar investigaciones y la georeferenciación de hechos determinantes de la evolución del sistema y una cultura de mérito.

6. Verificar y calificar la información sobre riesgos inminentes a nivel territorial, recurriendo a diversas fuentes, de tal manera que se concluya con un diagnóstico definitivo, a fin de contar con una amplia credibilidad, para apoyar la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual tomará decisiones de gran impacto en la promoción de una cultura basada en el mérito.

7. Revisar, rectificar y advertir sobre información falsa y tendenciosa, relacionada con la ejecución de la política de la carrera administrativa, al igual que prestar especial atención al monitoreo de los sistemas de evaluación y retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera admi-

nistrativa, adoptados por las instituciones públicas.

8. Diseñar e implementar un sistema de comunicaciones que permita poner oportunamente en conocimiento de las instancias correspondientes los riesgos, en cuanto a hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de apoyar a las autoridades competentes en el establecimiento de responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.

9. Fortalecer los flujos de información en el ámbito nacional y territorial, potenciando la emisión de informes de riesgos e informes estructurales, promoviendo respuestas y la iniciación del seguimiento correspondiente.

10. Apoyar la realización de estudios y de mesas de concertación para la identificación, caracterización ocupacional y la determinación de los requisitos y procedimientos de normalización, acreditación y certificación de las competencias laborales en el sector público.

11. Preparar y enviar las comunicaciones que deba dirigir el OCAGP, para la advertencia de riesgos, y realizar el correspondiente seguimiento.

12. Apoyar al coordinador Operativo en la emisión de los Informes de riesgos, manteniendo las comunicaciones necesarias para el seguimiento.

13. Reportar periódicamente al Coordinador Operativo el curso dado y las diferentes actividades concernientes al informe de riesgo.

14. Registrar el proceso de comunicación de las medidas adoptadas por parte de las autoridades responsables y los resultados obtenidos por las mismas.

15. Presentar periódicamente informes de gestión, sobre los informes de riesgo y su seguimiento, de acuerdo con los parámetros establecidos en la propuesta metodológica de elaboración de informes.

16. Establecer y diseñar la aplicación de parámetros que permitan la eficaz elaboración de informes de riesgo, su superación y seguimiento.

17. Observar y evaluar permanentemente la situación en las territoriales y sectores de alto riesgo en la ejecución de la ley de carrera administrativa.

18. Hacer seguimiento, detectar y advertir en la inminencia los cambios registrados en la ejecución de la ley de carrera administrativa, identificando sus tendencias, para que las entidades acuerden y adecuen las respuestas y proyecciones necesarias.

Implementación y activación de modelos de cursos de acción a las situaciones de riesgo y de escenarios de desarrollo

19. Formular recomendaciones estrictas en el ámbito de la búsqueda de la implementación de un modelo fundamentado en el sistema de mérito, relacionadas con la respuesta que deben brindar las autoridades públicas comprometidas en el caso.

20. Recomendar anticipadamente la formulación de planes de contingencia para atender situaciones de emergencia y de riesgo, según unos síntomas anunciadores de acciones atentatorias en la implementación de la carrera administrativa.

21. Generar un sistema de comunicaciones que garantice en forma eficaz y pronta la puesta en marcha de las respuestas estatales, para prevenir riesgos y proponer cursos de acción, con el fin de lograr los propósitos de la ley 909 de 2004.

Apoyo y Seguimiento a los procesos regionales y locales del Subsistema de Análisis y Acción Temprana

22. Analizar y validar los estudios, previsiones y pronósticos hechos por los territoriales, respecto a los ámbitos territoriales.

23. Coordinar con los Directores territoriales la producción de informes periódicos por parte de los analistas territoriales.

24. Dirigir la elaboración de documentos de análisis y de gestión, de actividades propias del OCAGP de los analistas territoriales, considerando el entronque de las dinámicas regionales y locales.

25. Asesorar a los analistas territoriales en la formulación de recomendaciones en materia de la implementación de la ley de carrera administrativa en la región.

26. Promover actividades de cooperación entre los analistas territoriales, para la constitución de circuitos de información entre las regiones, con el objeto de prever las dinámicas de la implementación de la ley de carrera administrativa.

27. Apoyar al Director Territorial y los Analistas Territoriales en la elaboración de Pronunciamientos acerca de situaciones específicas de riesgo de una dinámica regional.

Memoria Institucional

28. Orientar y asesorar los procesos y procedimientos para la conservación de la Memoria Institucional del OCAGP en la región.

29. Procesar la Información para el registro, la clasificación y la conservación de la Memoria Institucional.

30. Apoyar la creación y actualización de un Centro de Documentación sobre la implementación de la carrera administrativa y el sistema de mérito.

c) Subsistema de Información

Las funciones y competencias del Subsistema de Información son:

1. Hacer el montaje del sistema de información como dispositivo de apoyo del Centro Operacional y de la Consultoría Interdisciplinaria de Pensamiento y Análisis Estratégico, de acuerdo a los requerimientos técnicos, teórico-referencial y de procedimiento, indicado en el un futuro proyecto de Sistema de Información del OCAGP.

2. Alimentar y actualizar periódicamente las bases de datos: empleo público, en coordinación con las unidades de personal de las entidades públicas y la Comisión Nacional del Servicio Civil en lo relacionado con el Registro Público de Carrera; incidencias que se produzcan en los procesos de selección, evaluación del desempeño y encargos; lista de elegibles de las personas que hubieran sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias o con violación de las leyes o reglamentos que regulan la carrera administrativa; plantas de empleos y planes de previsión de recursos humanos; medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación; concursos, recursos, reclamaciones y consultas; e Informes de riesgos y su seguimiento y los dos dispositivos de apoyo (Comunicaciones y Georeferenciación) del Sistema de Información del OCAGP.

3. Apoyar suministrando y actualizando permanentemente la información al Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural, Coordinadores Territoriales y Consultoría de Pensamiento y Análisis Estratégico.

4. Diseñar los procedimientos y requerimientos técnicos necesarios para la importación y uso de la información temática, proveniente de las Instituciones del Estado, con las que se establezcan alianzas estratégicas para compartir información.

d) Subsistema de Proyección Social e Interinstitucional

Le corresponde generar procesos de interrelación entre la sociedad y las instituciones

*Dentro de Las funciones y competencias del **Subsistema de Información** esta la de apoyar suministrando y actualizando permanentemente la información al Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural, Coordinadores Territoriales y Consultoría de Pensamiento y Análisis Estratégico.*

públicas de carácter nacional e internacional, para apoyar y empoderar a los ciudadanos, informar, capacitar y formar a quienes aspiren al servicio público. Con la cooperación estrecha de las diferentes unidades de la ESAP, el Subsistema despliega actividades en dos frentes: de un lado, genera acciones con urgencia para informar sobre los riesgos en la aplicación de la ley de carrera a través de mesas de trabajo, en caso de un aviso de inminente ocurrencia; de otro lado, promueve acciones preventivas, dirigidas a intervenir las causas de los riesgos en el marco de la promoción de una cultura fundamentada en el sistema de mérito. El Subsistema está compuesto por la Unidad de Promoción, Divulgación y Capacitación y por la Unidad de Construcción de una Cultura de Sistema de Mérito.

Las funciones de la Unidad de Promoción, Divulgación y Capacitación son las siguientes:

1. Elaborar textos y cartillas para difundir, en los programas educativos locales, las unidades administrativas de personal y las instituciones comprometidas con la difusión e implementación de la política de la carrera administrativa.

2. Apoyar la definición del Plan Nacional de formación y capacitación, y de políticas generales de capacitación y formación del talento humano, al servicio del Estado, y apoyar técnicamente a las distintas unidades de personal.

3. Transmitir y difundir la información relacionada con la misión, los objetivos, las actividades y resultados del OCAGP y la Comisión Nacional del servicio Civil.

4. Diseñar estrategias de promoción del OCAGP como instrumento facilitador de la promoción del sistema de mérito, dirigidas a las unidades de la ESAP y las Entidades y unidades administrativas comprometidas en la aplicación de la carrera administrativa.

5. Apoyar la difusión y publicación de informes, documentos, cartilla y publicaciones en general, del OCAGP.

6. Impulsar la vinculación con Universidades, medios masivos de comunicación y crear y mantener actualizado un directorio de las Entidades Públicas, en el nivel nacional y regional, y de todo tipo de organizaciones nacionales e internacionales que pueden ser un apoyo a la misión del OCAGP.

Las funciones de la Unidad de Construcción de una Cultura de Sistema de Mérito:

1. Construir y mantener nexos con las autoridades locales, particularmente alcaldías y personerías y sectoriales con el fin, por un lado, de recibir información para la activación del Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural, y por el otro, promover estrategias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y desarrollo de la carrera de los empleados públicos.

2. Apoyar planes y programas tendientes a mejorar el rendimiento del servicio público, la formación, capacitación y la promoción de los em-

pleados públicos, e investigar y desarrollar tecnología sobre la gestión del recurso humano, en lo que tiene que ver con su planeación, vinculación y retiro, bienestar social e incentivos al personal, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos, plantas de personal y relaciones laborales.

3. Coadyuvar en la determinación de perfiles de los empleos, que deberán ser provistos mediante proceso de selección por méritos. Investigar acerca de la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional en las entidades públicas.

4. Desarrollar competencia técnica en procesos de selección, experiencia en el área de selección de personal y capacidad para el desarrollo de concursos.

5. Investigar, desarrollando tecnología en los procesos de convocatoria, reclutamiento, pruebas, lista de elegibles, período de prueba.

6. Construir y mantener nexos con instituciones especializadas, centros universitarios y de investigaciones, nacionales e internacionales, para obtener información, estudios y experiencias con el fin de diseñar y estimular la aplicación de tecnologías, acciones y mecanismos orientados a fortalecer de en las instituciones públicas el sistema de mérito.

7. Promover en los colegios, universidades, organizaciones de usuarios y grupos focales de ciudadanos, procesos de construcción de una cultura basada en el sistema de mérito.

8. Adelantar las gestiones interinstitucionales y organizaciones de ciudadanos, para intervenir con antelación en las causas y situaciones de riesgos en la ejecución de la carrera administrativa.

9. Diseñar y acometer procesos pedagógicos sistemáticos y planificados a fin de generar capacidad instalada en las instituciones para afrontar y evitar posibles situaciones de riesgo.

10. Diseñar metodologías e instrumentos didácticos, para desencadenar sinergias institucionales y sociales, con el ánimo de promover el sistema de mérito.

e) Coordinadores y Analistas Territoriales

Un último conjunto de roles y competencias precisable, es el relacionado con los Coordinadores y Analistas Territoriales. Este equipo es el que provee, a partir de las territoriales los insumos necesarios y básicos para el funcionamiento y activación del centro operacional del OCAGP. Igualmente y considerando su relación simultánea con los diversos componentes de la estructura organizativa indicada, se pueden establecer las siguientes funciones y competencias:

Análisis Coyuntural y Estructural

1. Diseñar y activar circuitos y flujos de información, que provean continuamente información primaria, a fin de valorar cursos de acción.

2. Evaluar situaciones, basándose en el acopio, análisis e interpretación de la información, para determinar los riesgos en la implementación del sistema de mérito, con el objeto de ponerla a disposición del Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural y del Coordinador Operativo.

3. Acopiar, evaluar, interpretar y remitir a las diferentes unidades del OCAGP la información con connotaciones de urgencia; igualmente, procesar información acerca de las consecuencias inmediatas.

4. Verificar y calificar en primera instancia la información sobre riesgos inminentes, en el nivel territorial y local, recurriendo a diversas fuentes, de tal manera que se diagnostique, para contar con una amplia credibilidad y poder coadyuvar en la activación de cursos de acción correspondientes.

5. Revisar, rectificar y advertir sobre información falsa y tendenciosa, relacionada con la carrera administrativa, e informar al respecto al Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural.

6. Apoyar al Director Territorial en la preparación y envío de las comunicaciones que deba dirigir el OCAGP, para la puesta en conocimiento de los riesgos y realizar el correspondiente seguimiento.

7. Reportar periódicamente tanto al Director Territorial y al Coordinador Operativo, el curso dado y las diferentes actividades concernientes a los riesgos advertidos.

8. Registrar el proceso de comunicación en cuanto a las medidas adoptadas por parte de las autoridades responsables y a los resultados obtenidos por las mismas.

9. Presentar periódicamente informes de gestión sobre el seguimiento de los riesgos advertidos, de acuerdo con los parámetros e instrumen-

tos establecidos, en la propuesta metodológica de elaboración de informes.

10. Aplicar los instrumentos diseñados por el Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural para la eficaz advertencia de los riesgos y el seguimiento.

11. Observar y evaluar permanentemente la situación en los territorios de alto riesgo.

12. Hacer seguimiento, detectar y advertir los cambios registrados en la implementación de la carrera administrativa, identificando sus tendencias.

13. Apoyar al Coordinador operativo en la elaboración de los mapas de riesgo y de prioridades de la acción institucional en la región respectiva.

14. Actualizar, validar y elaborar informes regionales y de alcance intermedio, para los propósitos establecidos en los numerales 12 y 13, aplicando las metodologías diseñadas e implementadas por la Consultoría de Pensamiento y Análisis Estratégico.

15. Apoyar al Director Territorial en la elaboración de Pronunciamientos, acerca de situaciones específicas de riesgo, de una dinámica regional.

16. Recomendar anticipadamente la formulación de planes de contingencia, para atender situaciones de emergencia, según unos síntomas anunciadores de una acción atentatoria contra los propósitos de la carrera administrativa.

Proyección Institucional y Social

17. Transmitir y difundir en la región, la información relacionada con la misión, los objetivos, las actividades y resultados del OCAGP y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

18. Diseñar estrategias de promoción Regional del OCAGP, como instrumento de la política de implementación del Sistema de Mérito, dirigi-

das a las unidades de la ESAP y las Entidades comprometidas en la ejecución de la ley 909 de 2004.

19. Apoyar la difusión y publicación de informes que produzca el OCAGP.

20. Impulsar en la región la vinculación con Universidades, medios masivos de comunicación y coadyuvar en la capacitación de funcionarios y ciudadanos aspirantes al servicio civil.

21. Crear y mantener actualizado, en el nivel regional, un directorio de las organizaciones, entidades públicas y de todo tipo de organizaciones nacionales e internacionales que pueden ser un apoyo a la misión del OCAGP en la región.

22. Construir y mantener nexos con las autoridades locales, particularmente alcaldías, con el fin, por un lado, de recibir información para la activación del Subsistema de Análisis Coyuntural y Estructural, y por el otro, promover estrategias de construcción de una cultura basada en el sistema de mérito.

23. Elaborar informes de comisión de cada uno de los procesos de acompañamiento y promoción, de una cultura basada en el sistema de mérito, en que participan las Direcciones Territoriales y los Coordinadores Regionales.

25. Apoyar al Director Territorial en las gestiones interinstitucionales necesarias para intervenir con antelación sobre las causas y riesgos en la implementación de la carrera administrativa.

26. Aplicar metodologías e instrumentos didácticos elaborados por el Subsistema de Proyección Interinstitucional y Social, para desencadenar sinergias y restablecer mecanismos de atención a los riesgos detectados en la implementación de la carrera.

BIBLIOGRAFIA

- MULLER**, Pierre, 1990. Les Politiques Publiques, Presses Universitaires de France. Paris.
- DURAN**, Patrice, 1999. Penser l'action politique, LGDJ, Paris.
- ROTH DEUBEL**, André-Noel, 2003. Políticas Públicas, Ediciones Aurora.
- LETAMENDIA**, Francisco, 2002. Ciencia política alternativa, Editorial Fundamentos.
- MINTZBERG**, Henry, 1979. Structure et Dynamique des organisations.
- IBARRA**, Pedro; **MARTÍ** Salvador; **GOMA**, Ricard (Coords.), 2002. Creadores de democracia radical. Icaria editorial, S.A.
- ALVAREZ COLLAZOS**, Augusto, 1999. Cómo gerenciar la organización municipal. Padre e hijo editores.