

ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

resumen

La inclusión social es asumida como propia de los cometidos estatales y en consecuencia del papel de la función pública que se concreta en el accionar público estatal desde la labor de servidores públicos en el contexto de una relación de trabajo.

En el sentido indicado, la democratización conlleva la búsqueda del interés general y del beneficio colectivo y la dignificación del trabajador, lo cual lleva a plantearse cuán perdida se encuentra esta en la implementación de modelos y prácticas administrativas gerenciales, que han desdibujado tan importante responsabilidad y compromiso ético y solidario de quienes han optado por la vocación del servicio público.

Resulta entonces imperioso no solo develar lo que ha acaecido, sino también plantearse la posibilidad de un cambio estructural que involucre al conjunto de la sociedad, sobre todo que asuma la participación del trabajador y la vigencia plena de sus derechos como propia de la misma razón de ser del Estado social de derecho.

Palabras clave: Administración pública, función pública, servicio público, Estado social de derecho

abstract

Social inclusion is assumed to be typical of government commitments and consequently the role of the public service that is embodied in the state public action from the work of public servants in the context of an employment relationship.

In the stated sense, democratization involves general interest and collective benefit and worker dignity, which raises the question how lost finds the same in management administrative models and practices implementation, which have blurred so important responsibility and ethical commitment and solidarity of those who have chosen the vocation of public service.

Therefore it is imperative not only reveal what has happened but also it consider the possibility of a structural change involving the whole society, but all above to assume worker participation and full enjoyment of their rights as belonging the same reason to be the Rule of Law.

Key words: Public Management, Public Function, Public Service, Social Right State

resumo

A inclusão social é assumida como sua própria dos compromissos do governo e, conseqüentemente do papel do serviço público, que se concretiza na ação pública estadual a partir do trabalho dos funcionários públicos no contexto de uma relação de emprego.

Neste sentido, a democratização implica a procura do interesse geral, do benefício coletivo e da dignificação ao trabalhador, o que levanta a questão de quão perdida se encontra esta, da implementação de modelos e práticas administrativas gerenciais; que diluiu tão importante responsabilidade e compromisso ético e de solidariedade daqueles que escolheram a vocação de serviço público.

Assim, é imperioso não só revelar o que tem acontecido, mas também considerar a possibilidade de uma mudança estrutural que envolva o conjunto da sociedade, mas, sobretudo para assumir a participação do trabalhador e a vigência do pleno gozo dos seus direitos como pertencentes à mesma razão de ser do Estado Social de Direito.

Palavras – chave: Administração pública, função pública, serviço público, estado social de direito.

Función pública y derecho al trabajo: una perspectiva de inclusión social

HERNANDO DELGADO QUINTERO¹

Introducción

Reflexionar sobre el papel de la función pública en la perspectiva de quienes tienen a su cargo el desarrollo pleno de sus capacidades, habilidades, aptitudes y competencias para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales en las organizaciones y entidades públicas permite considerar los modelos administrativos de pretendida implementación; ante todo, pasa por retomar su papel en el ordenamiento jurídico y la confrontación de las prácticas sociales involucradas.

Por lo anterior, la reflexión intenta mostrar el trasfondo de los precitados modelos y desentrañar la entronización de modelos gestiológicos privados que se acompañan de un determinado lenguaje, en el que denominaciones como cliente, calidad, eficiencia, evidencias y resultados, entre otros, han adquirido especial connotación, perdiendo significado e importancia los problemas de la inclusión social, como la pobreza, la miseria, la educación, la salud, el trabajo y en general el cúmulo de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, entre otros, cuya preocupación constituyen un eje estructural del denominado Estado social de derecho.

En esta reflexión se considera la importancia de la participación de los denominados funcionarios o servidores públicos y la urgencia de resignificar su papel y reivindicar sus derechos laborales en sentido integral como premisa para avanzar en una nueva administración de lo público estatal en función del interés general o bienestar colectivo.

Se aborda en contexto el papel del Estado y la función pública inmersa allí, en contraste con las prácticas administrativas implementadas, que parecieran caracterizarse por un tipo de relaciones donde perviven con variada gradificación formas burocráticas con patriarcales, para producirse con el llamado sistema de mérito y las “nuevas tendencias gerenciales” una extraña mezcla y particular cultura organizacional, ausente de espacios democráticos y disímiles condiciones laborales, que plantean la reflexión por el trabajo, en términos de dignificación humana

1 Catedrático universitario pregrado y posgrado ESAP. Profesional especializado Facultad Posgrados ESAP. Ponencia presentada en el XVII Congreso CLAD, Cartagena, Colombia. Octubre-noviembre. 2012.

e inherente a la función pública si asumimos la inclusión social como referente público estatal.

1. La función pública y sus cometidos

La problemática atinente a la denominada función pública no es otra que la relacionada con el personal o quienes tienen la connotación de trabajadores al servicio del Estado o funcionarios públicos, hoy denominados genéricamente servidores públicos con sus distintas clasificaciones o ramificaciones, a quienes corresponde el accionar público estatal y en consecuencia tienen la responsabilidad de hacer posibles esos cometidos previstos en el ordenamiento jurídico, que para el caso colombiano se trazan en la Constitución del 91 como emanados del mandato popular en un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)” (Constitución Política de Colombia, preámbulo) que, se reitera, constituye un referente y no meramente una “muletilla retórica” como dijo la Corte Constitucional en una de sus primeras sentencias.

En cuanto al valor e importancia del preámbulo, anota Bielsa:

Así como en todo contrato o acto jurídico y económico hay siempre un móvil que se exterioriza o refleja en sus cláusulas y en su estructura general, así también en el preámbulo, ese móvil se exterioriza en el propósito de establecer un ordenamiento jurídico, una Carta Política y a la vez un instrumento de Gobierno (Bielsa 2011, 74).

Valga señalar que un recorrido por los principios, fines, valores, derechos y mecanismos de protección y de acción de ciudadanos consagrados en nuestra Constitución Política nos lleva a concluir sobre esa razón de ser del accionar público estatal como aquella que no encuentra justificación alguna, sino es en la permanente búsqueda del bienestar colectivo y en esa dirección deben marchar las políticas económicas que se muevan desde los hilos del poder, las que deben morigerarse en función de tales búsquedas, siendo obligatoria por tanto la intervención estatal en todas sus formas como responsable de la dirección general de la economía.

Es decir que como lo exponen distintos estudiosos de la administración pública, son los principios finalísimos los que orientan la acción pública estatal, conforme lo prevé en nuestro ordenamiento

el artículo 209 constitucional, lo que Florentino González, teórico de la administración pública en nuestro continente, reiteraba en distintos acápites de su obra cuando planteaba:

Sábase hoy que las leyes, para que puedan ser apropiadas a los intereses de la Sociedad, es preciso que estén sostenidas por esos mismos intereses, y que la utilidad positiva que resulte de sus disposiciones es lo único que puede guiarnos con acierto en la difícil empresa de conducir a la felicidad a estos agregados de hombres que se llaman naciones (González, 1994, 84).

2. Los esclerotizados modelos administrativos y la importancia de repensar el papel del funcionario público

Cuánta vigencia adquieren las ideas de González en el momento actual, cuando hemos ensayado o creemos haber implementado y llevado a la práctica las distintas ideas de las denominadas escuelas de la administración, desde los planteamientos del taylorismo, el fordismo, la administración científica, la administración por objetivos, la teoría burocrática, los enfoques sistémicos, la hoy denominada nueva gerencia pública y la mentada calidad total, para encontrarnos ante un panorama no solo desalentador, sino plagado de escándalos de corrupción, una galopante pobreza, un aumento de la precariedad en el trabajo y una gigantesca brecha entre quienes lo tienen todo y aquellos que parecen condenados a la miseria sin fin.

Podría aventurarse como premisa que estamos en presencia de un esclerotizado sistema administrativo público en donde los más importantes cargos públicos de organismos e instituciones del Estado siguen obedeciendo a la milimétrica distribución del poder de los acuerdos de la Casa de Nariño, los cuales se entrecruzan y riegan no solo del ámbito de la administración pública nacional sino igualmente la territorial, en que los distintos acomodamientos tendrán relación directa con su aporte a la campaña del vencedor o vencedores y en que las relaciones de clientela y favoritismos van determinando la composición de los cuerpos directivos, quienes operan con la lógica de la respuesta a los distintos compromisos asumidos con los principales electores, en un sistema mediado por ingentes sumas de dinero provenientes de los principales dueños del país y de actividades tanto legales como ilegales,

como lo demuestran no pocas investigaciones tanto disciplinarias como fiscales y penales.

De acuerdo con lo planteado por Édgar Morín, “Las administraciones del Estado constituyen una forma específica de organización con carácter de servicio público, dedicadas a la gestión y al control de las actividades de una Nación” (Morín 2004, 2).

La idea anterior nos plantea un referente que se relaciona con lo ya esbozado al asumir el carácter de servicio público como ese criterio que alude al interés general o beneficio colectivo, que se complementa con el componente de quienes tienen a su cargo esa llamada administración estatal, así como la gestión y el control de tales actividades.

En esa dirección, en el caso colombiano se percibe un no muy claro modelo administrativo público, permeado de una muy particular forma de originarse conforme a los referidos esquemas de corte feudal, en medio de un cuerpo de funcionarios públicos de las plantas de personal, con relaciones estrictamente jerarquizadas y centralizadas, provenientes de un ordenamiento jurídico que encuentra serias contradicciones, donde el nivel de independencia del funcionario y de posibilidad de resolver problemas cotidianos se ve minimizado o reducido o eliminado e imperando la orden y los favores como esquema de gestión que se “retoca” con discursos de modelos de gestión, tecnologías de información comunicacional, calidad total y una amplia posibilidad de contratación de las más disímiles labores por la vía de la contratación de servicios o sistema de plantas paralelas, que incluso se encuentran entronizadas en flamantes gastos de inversión.

Esto es que los criterios de ingreso al servicio a través del mérito y la pregonada igualdad para el ingreso, ascenso y permanencia, como principios constitucionales y legales del sistema de carrera, cuando alcanza a darse a pesar de los distintos embates y permanentes obstáculos a su concreción, encuentran insalvables obstáculos que hacen si no imposible muy difícil la labor de compromiso del funcionario público con los elevados fines y cometidos estatales.

La predicada sujeción estricta a manuales y disposiciones resulta acomodaticia; la poca e inexistente movilidad y el casi nulo nivel participativo y decisorio de quienes desempeñan el noventa por ciento de los empleos de la Administración Pública hacen inviable el modelo, el que resulta más ajeno a la

comunidad a la cual debía dirigirse y ello se complica cuando el lenguaje que en las últimas etapas hace carrera es ajeno al (la) ciudadano(a), quien es visto como cliente –externo o interno– antes que un sujeto de derechos que le corresponden, con plena capacidad participativa y de injerencia e intervención en la generación de propuestas respecto de los organismos y entidades públicas en función del interés y beneficio colectivo. Si seguimos a Morín, podemos decir que

A partir de estos principios (centralización, jerarquía, especialización de las competencias) se desarrollan formas degeneradas o esclerotizadas de administración que pueden clasificarse de burocráticas, ya que la burocracia, en el sentido que le damos, es una patología administrativa donde el exceso de centralización les quita cualquier iniciativa a los órganos ejecutores, donde la jerarquía contribuye a la obediencia pasiva y a la ausencia de sentido de responsabilidad de los que no pueden sino obedecer; donde, en fin, la hiper-especialización encierra a cada agente en su área compartimentada de competencia. La degeneración burocrática se traduce por una rígida dicotomía dirigente-ejecutor y por la extrema compartimentación de los agentes. Son condiciones que inhiben la responsabilidad personal y la solidaridad de cada uno hacia el conjunto. De hecho, la burocratización genera la irresponsabilidad. En esas condiciones, la irresponsabilidad y la ausencia de solidaridad favorecen la holgazanería y, sobre todo, la corrupción de los funcionarios, tanto más dado que en nuestras sociedades la degradación de las solidaridades tradicionales en el afán de lucro y la obsesión por el beneficio favorece la instauración de la corrupción en el corazón mismo de los Estados (Morín, 2004, 2-4).

El propio González mostraba cómo el papel del jefe no podía ser de naturaleza inamovible ni invariable y debía guardar respecto de sus subalternos no solo niveles de dependencia necesarios, sino igualmente asegurar adecuados niveles de independencia a aquellos para dar cuenta de respuestas adecuadas a los problemas cotidianos cuyo conocimiento le era incluso ajeno a los niveles superiores y mucho más inalcanzables las posibilidades de atención, realizándose así el papel de directivos y subalternos, donde los primeros anteponen cualquier ánimo figurativo a los altos intereses de la sociedad. Al respecto nos dice:

Así la pretensión de que todos los empleados del orden administrativo, cualesquiera que sean, se hallen a merced del encargado del poder ejecutivo, y de que él juzgue de sus actos y los deje llevar a efecto o los

suspenda, ha producido una confusión en los principios sobre qué debe basarse la administración pública, que ha venido a anular la administración municipal y dejar desatendidos los intereses más preciosos. Yo no veré en las disquisiciones que haga otra cosa que la utilidad pública, y conforme a ella diré que debe arreglarse la acción de la autoridad sobre los intereses y negocios sociales. Habrá dependencia, cuando de haberla pudieren resultar ventajas a la nación; habrá independencia, cuando pueda existir con provecho. No resulta el orden y el movimiento arreglado de la sociedad de que los actos administrativos se ejecuten de un mismo modo en todas partes, sino de que ellos se practiquen de la manera que lo permitan las circunstancias e intereses sobre que han de tener lugar (González, 1994, 85).

Podría complementarse la hipótesis inicial respecto del esclerotizado sistema en la connivencia de un modelo administrativo caracterizado por predominantes formas feudales premodernas de intereses ligados a los factores de poder predominantes (sector financiero, industrial, medios de comunicación, propietarios y hacendados, nacionales y transnacionales) en interrelación con esquemas burocráticos caracterizados por una raigambre legal de carátula modernizante –marco constitucional y legal de la función pública, carrera administrativa–, de rígidas estructuras centralizadas, jerarquizadas y de competencias especializadas, permeadas por la ausencia de valores democráticos y solidarios, ligados a tecnologías de corte administrativo o escuelas administrativas provenientes del sector privado y dirigidas a mantener el asalto a lo público perpetuado por el mismo, bajo las denominaciones de Nueva Gerencia Pública y Sistemas de Gestión de Calidad, que igualmente se han acompañado de los correspondientes marcos jurídicos que intentan legitimarles.

Es posible ejemplificar los sistemas de prebendas en el interior de las organizaciones e instituciones públicas mediante, entre otros, los sistemas de permisos, traslados, participación en eventos, capacitación, encargos y provisionalidades que se presentan como constante y muy ligados a los favores que van y vienen e incluso hasta los informales pero eficaces rumores o chismes que ponen en entredicho a uno u otros jefes eventuales, así como las variadas formas de evaluación, todo lo cual se encuentra ligado por lo general a la alta rotación de cuerpos directivos y se va permeando en todos los niveles de empleados

y contratistas un particular modus operandi donde incluso los trámites internos pueden depender del agrado o la animadversión que en la disputa por sobreaguar se tienen entre sí los propios funcionarios.

Cuando se habla por ejemplo de la gran cantidad de demandas contra el Estado y se cuantifican las posibles erogaciones que de prosperar aquellas se tendrían, se deja de lado el papel de directivos, nominadores y ordenadores del gasto en la vulneración de derechos y en últimas su responsabilidad como causantes de esta, donde las denominadas acciones de repetición o no se adelantan o no prosperan, pues casi siempre la habilidad en las adecuaciones de una u otra disposición o la prefabricación de expedientes imposibilitan demostrar la existencia del dolo o la culpa grave, y quienes optan por la defensa en instancias judiciales de aquello que les fue desconocido o arrebatado resultan siendo por lo general los responsables del desangre del erario, en análisis sin contexto en que se valen de uno que otro caso real para descalificar y ocultar el trasfondo de la problemática.

Lo anterior, sin entrar a considerar la otra problemática ligada a la ausencia de defensa apropiada de los intereses públicos o, mejor, la adecuada, eficiente y eficaz utilización de los recursos públicos en la contratación de innumerables asesores y abogados para tales asuntos que se convierte en otro elemento de corrupción, a la vez que justifica la reproducción clientelar, dándose casos en los cuales aun existiendo dependencias y personal calificado para tales fines en las plantas de los organismos y entidades estatales, estos realizan la labor para que los apoderados firmen memoriales, demandas, contestaciones, alegatos y demás procedimientos de las distintas etapas procesales.

Un fenómeno significativo de la problemática de la función pública la constituye también la casi inoperancia de los sistemas de carrera administrativa, que en nuestro medio se pregonan desde el año 1938 y donde a pesar de los avances generados a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y la Ley 909 de 2004, así como de la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, aún persisten variadas formas de maniqueo en procesos de selección e incluso inconsistencias y fallas de procedimientos y estandarización en procesos en tales instancias, ligadas a una cultura de negociación de derechos y la despreocupación por estos, en que las reclamaciones, antes que posibilidades, son vistas con ojos de reproche y de ello dan cuenta no pocas

acciones de tutela e incluso judiciales que se han presentado por no expedición de listas de elegibles, exclusión de concursantes, desconocimiento de requisitos acreditados aun siendo provisionales y desempeñándose en los cargos a que aspiran, generación de confusión en las etapas, fases, grupos y demás subdivisiones generadas en las convocatorias, como ha ocurrido con la todavía en curso convocatoria 001 de 2005 que aún no culmina y que ha contado con palos en la rueda y presiones diversas y todo ello para no hablar de las carreras especiales, donde por ejemplo o no se realizan concursos o estos se entran de tal manera que hacen poco viable la provisión definitiva en carrera de los cargos a través de disímiles artimañas.

En este punto de la selección y el sistema de mérito para el ingreso al servicio público se ha avanzado en materia de carrera administrativa general, pero aún persisten fallas y una cultura ajena a ella que dificultan su plena vigencia, lo cual podría documentarse, donde hasta en la propia Comisión Nacional del Servicio Civil se ha llegado al extremo de desconocer la participación en términos de control, seguimiento y vigilancia de las propias comisiones de personal, con el argumento de tratarse de intereses individuales en disputa en los concursos, que solo pueden ser controvertidos por los interesados, desconociendo el papel de la representación, del derecho de asociación y demás mandatos constitucionales. Y otro fenómeno igualmente importante de revisar es la tendencia a reglamentar disposiciones legales, extralimitándose en tal facultad, perdiendo de vista en ocasiones la importancia y preponderancia de derechos laborales de reconocida importancia tanto en los convenios y tratados internacionales como en el ordenamiento interno que los ha incorporado.

Especial reflexión conllevaría el análisis de la denominada “meritocracia”, que ha devenido en elemento también de una supuesta modernización y legitimación de la designación de directivos, pero que es bien sabido han sido procesos que con contadas excepciones han estado manipulados indebidamente desde la ponderación o valoración que se da a la experiencia, pruebas o entrevistas y demás instrumentos de selección, pasando por la adecuación de manuales de funciones, requisitos y competencias y de ello podrían dar cuenta no solo las acciones de tutela, sino igualmente las solicitudes, peticiones, reclamaciones y revisión de los procesos, como ha ocurrido en los nombramientos de gerentes de las

ESE o de directores de establecimientos públicos para el ámbito territorial de entidades nacionales o del reciente proceso de notarios e incluso del de delegados del registrador nacional, los cuales sin duda son defendidos como modelos de transparencia.

Un punto de consideración final lo constituyen las constantes y permanentes reformas administrativas, que conducen a las denominadas “reestructuraciones”, supresiones, fusiones, escisiones de entidades y organismos estatales tanto en el orden nacional como territorial, que están muy ligadas a los cambios de gobierno en cualquiera de los ámbitos y que tanto en el gobierno Uribe como en el actual gobierno de Santos se han producido, todas las cuales afectan el papel de la función pública y quienes la hacen posible y configuran este somero panorama, las que suelen ser denominadas eufemísticamente como procesos de “modernización del Estado”, las que en últimas también han devenido en procesos de acomodamiento y reacomodamiento burocráticos para desprenderse de contradictores políticos o de funcionarios carentes de recomendación y dar cuenta de la inmensa cola de favores políticos pendientes a expensas del fisco, en que bien valdría la pena pensar en cómo cuantificar la pérdida del inmenso valor agregado de servidores y servidoras que han sido retirados del servicio a pesar de sus elevadas calidades profesionales y laborales.

En relación con la denominada Nueva Gerencia Pública (NGP), siguiendo a Pineda, la máxima de un buen gerente público debe ser: “lo que no se mide no se puede gestionar”. Por ello saturados por doquier escuchamos: “lo importante es el resultado, no el proceso”, “los indicadores son la clave”, “tráeme resultados no problemas” “Qué importa que el gato sea blanco o negro con tal de que cace ratones”. Así vamos interiorizando un discurso que, vendido como verdad, va convirtiéndose en el inevitable camino que debemos marchar (Pineda, 2011, 2).

Para complementar, se ha producido un desplazamiento más rápido que paulatino, de lo público a lo privado, o, lo que es lo mismo, la apropiación de lo público por los distintos factores de poder entronizados con los circuitos de poder económico internos como allende las fronteras, que trazan los lineamientos del accionar público estatal, donde el todo vale hizo peligrosa carrera a todos los niveles de la vida pública y hasta los ámbitos privados de la misma familia; la eficiencia y la eficacia adquirieron dimensiones nunca vistas y da igual garantizar o no derechos o servicios, pues estos

estarán ligados a su sostenibilidad o capacidad de cubrir los costos necesarios para su prestación, como lo señala Pineda:

La nueva gestión pública, al incorporar instrumentos gerenciales de la administración privada, también llevó a lo público el afán utilitarista, desde su dimensión económica; pero el problema se agudiza cuando las organizaciones son permeadas por la corrupción, que va de la mano del individualismo y se fortalece, en el caso colombiano, de procesos históricos sociales, políticos y económicos donde se vigoriza el fenómeno de la corrupción (Pineda 2011, 7).

Respecto de la denominada calidad y aunada a la NGP, de acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), organismo rector de la función pública en Colombia, el Sistema de Gestión de la Calidad, que tiene origen en la Ley 872 de 2003 y que es adoptado mediante el Decreto 4110 de 2004 y materializado mediante la Norma Técnica NTCGP: 1000: 2004 o 2009, es “una filosofía adoptada por las organizaciones para dirigir y evaluar el desempeño institucional orientado al mejoramiento de los productos que se ofrecen al ciudadano”². Según lo estipula el artículo 2.º de la Ley 872 de 2003:

El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria³ en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa, necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo, en las corporaciones autónomas regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas, concesionarios del Estado (Colombia, Ley 872, 2003).

La expresión del híbrido se podrá apreciar en los innumerables formatos, modelos de cartas, informes, guías, procesos, procedimientos que se convierten en la retórica de la calidad y que predominan por encima del servicio en sí mismo y del cumplimiento

de cometidos estatales asignados a unos u otros organismos y entidades del Estado para hacer posible la vigencia plena de los derechos ciudadanos; esto es, la forma y la etiqueta del medio reemplazan la finalidad de la Administración Pública y la publicidad sobre supuestas calificaciones y certificaciones de instituciones “contratadas” para tales propósitos, muestran la fachada de una eficiente administración pública y por su lado el funcionario público resulta si no robotizado esclavo de una variada gama de formas donde la propia creatividad e iniciativas personales son cercenadas para dar paso a la acrítica aplicabilidad e implementación de instrumentos indistintamente de su real o ninguna utilidad.

En definitiva, la nueva gerencia pública y los llamados sistemas de gestión de calidad constituyen caras de la misma moneda y otro más de los elementos distractores que igual ameritan no solo una seria reflexión, sino quizás una reingeniería de lo social que redimensione la gestión y gerencia pública y rompa los esquemas planteados para comprometerse con la inclusión social y la democracia plena en función de los más desprotegidos, lo cual pasa por la formación integral y plena de ciudadanas y ciudadanos para la participación y el ejercicio del poder en todos los ámbitos del accionar público estatal, a través de múltiples y variados mecanismos y sistemas de interrelacionamiento y de priorización de necesidades y respuestas a la problemática social, lo que indudablemente podrá llevar a sentar las bases de un nuevo pacto político y la remoción de obstáculos económicos, políticos, sociales y culturales de variada índole.

3. El contenido fundante y el redimensionamiento del papel del (la) ciudadano(a) y del funcionario(a) público(a).

En relación con la grave problemática social que nos aqueja, la inmensa riqueza material de unos cuantos nos presenta ante la faz mundial como uno de los más inequitativos del planeta, en términos de las abismales diferencias en cuanto a la concentración de la riqueza, siendo innumerables los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de la cada vez más honda brecha social y variados los pronunciamientos de tan alto tribunal sobre tópicos tan distintos como el trabajo, la salud, el régimen pensional, la educación,

2 Tomado de http://www.dafp.gov.co/index.php?option=com_content&view=section&id=41&Itemid=106.

3 Subrayado del autor.

los derechos y libertades individuales y en general sobre casi todos los ámbitos de la vida nacional.

Es por tanto imperioso retomar algunos de sus pronunciamientos judiciales, muy a propósito del denominado Estado social de derecho, concebido como nuestra forma de organización político-social, conforme al mandato del constituyente primario en la Constitución Política. Así, al referirse a una de las variantes del mismo precisó el alto tribunal:

La Constitución es un sistema de normas descriptivo y prescriptivo que refleja la realidad y pretende modificarla de acuerdo con determinados valores. Bajo esta perspectiva, el derecho constitucional reconoce la existencia de factores reales de poder e interviene para redistribuirlos en favor del bienestar general. Existen miembros de la comunidad desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos, marginados de la participación política y condenados por su situación menesterosa a una vida de penurias y necesidades que ofende la dignidad de la persona humana. Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual. La pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macroeconómicas. Sus efectos, en cambio, exigen una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 1992).

Es decir, que en estas iniciales ideas podemos ya plantearnos algunas inquietudes que tienen que ver con el sentido y papel de la denominada función pública, la cual da cuenta del papel del servidor y funcionarios públicos al servicio del Estado, pero resulta trascendental entender su razón de ser en función de la búsqueda de la felicidad de hombres y mujeres que integran la sociedad y a quienes se debe el Estado, de donde justamente provienen estos “trabajadores”, que vistos así parecieran desprovistos de intereses o de diferencias entre sí, pero que objetivamente sabemos que al provenir de la sociedad misma se encuentran permeados de esta y por tanto de las diferencias que en la interacción social allí se presentan.

Como bien lo señala la citada sentencia, se reconoce la existencia de factores reales de poder, pero estos tienen que estar ineludiblemente dirigidos y encauzados al bienestar general, y de tal papel no solo habrá de encargarse el mandato jurídico, sino que habrá de hacerlo el conjunto de instituciones, organismos y entidades del Estado y por sobre todo de quienes tienen la responsabilidad de su accionar, los hombres y mujeres a su servicio, quienes, por tanto, deberán no solo contar con compromiso ético, sino igualmente con una importante condición de ciudadanos(as) que les permite analizar, apropiar, reflexionar crítica y propositivamente en la búsqueda de alternativas de solución a las dificultades cotidianas en términos de permanencia en el tiempo.

Lo señalado desde ya traza una línea divisoria respecto de quienes ven al funcionario público simplemente como una cuota o ficha de determinado grupo o partido y por tanto al servicio de tales intereses, indistintamente de que la tozuda realidad pareciera mostrarnos cotidianamente que tales prácticas gozan de cabal salud, lo cual nos pone de presente la urgencia de retomar esa finalidad de beneficio colectivo e interés general que constituye el deber ser y el ser cotidiano de esos hombres y mujeres que han decidido dedicar su mejor esfuerzo a tan importantes fines. Esto los coloca en un elevadísimo punto y por tanto un referente ético para la sociedad y sus conciudadanos, pues al tiempo que se realizan como personas, tal propósito solo es alcanzable cuanto más comprometidos se encuentran con la búsqueda de soluciones ingeniosas a los ingentes problemas sociales expresados en la pobreza y la exclusión.

Al contrario, la idea de la inclusión también cobija la de participación autónoma, libre, crítica, propositiva, apropiada de conocimiento pertinente y con poder decisorio que no legitimador de “remedios participativos” al estilo de no pocos eventos de rendición de cuentas o de formación de líderes para dar cuenta de una ficticia y acomodaticia participación o hasta de testimonios de cooptados o favorecidos por una u otra prebenda y por tanto esta comprende no solo la intervención ciudadana sin restricciones, sino también la de quienes tienen la condición de funcionarios o servidores públicos y esta debe ser integral y más allá de las meras reivindicaciones económicas —las que sin duda tendrán que ser consideradas como susceptibles de ser negociadas y concertadas— en lo público estatal debe pasar por considerar su valía en relación con

estructuras, plantas y modelos administrativos o de gestión. Retomando a Sánchez, podemos decir:

Conceptualmente, la participación es elemento constitutivo de la democracia o es solamente simulación y manipulación. Requiere un orden político relativamente adecuado para procesar las contradicciones y los antagonismos y un sistema económico inclusivo, con logros de bienestar y de calidad (Sánchez 2001, 20).

La consagración constitucional del denominado Estado social de derecho habrá de continuar dándonos los cimientos en relación con el papel del funcionario público y su condición igualmente de trabajadores al servicio de la sociedad y del Estado, entendido este en función de aquella; así la Corte Constitucional colombiana ha precisado en la sentencia SU-636 de 2003 (M. P.: Jaime Araújo Rentería):

Desde el preámbulo de la Constitución, se anuncia como uno de los propósitos que animaron la expedición de la nueva Carta Política bajo la concepción del Estado como social de derecho, asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es por ello que en su artículo 1.º se consagra el trabajo como uno de los principios fundantes de ese nuevo modelo de Estado. En relación con la consagración del trabajo en la Constitución de 1991 también esta Corporación tiene dicho:

“Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad”.

“Lo anterior significa que dentro de la nueva concepción del Estado como social de derecho, debe entenderse la consagración constitucional del trabajo no sólo como factor básico de la organización social sino como principio axiológico de la Carta; y, además, que constituye la actividad libre y lícita del hombre, que no sólo contribuye a su desarrollo y dignificación personal sino también al progreso de la sociedad, bien que se trate de una actividad independiente o subordinada” (Corte Constitucional colombiana. Sentencia SU-636 de 2003).

Así las cosas, el trabajo contribuye a la dignificación personal y, por tanto, todo aquello que vaya en contra de esta o las prácticas gerenciales o administrativo-públicas que indebida o conscientemente

implementadas lesionen la condición humana del trabajador y le constriñan a coadyuvar y cohonestar acciones en perjuicio y detrimento de los intereses generales de la sociedad, frenando e impidiendo su iniciativa y el desarrollo de sus capacidades en función de los administrados, que no son otros que ciudadanos(as), constituyen en sí mismos un atentado contra el Estado social de derecho.

En tal dirección encontramos la connivencia de variadas prácticas gerenciales en las que el favoritismo y las relaciones clientelares imperan, al tiempo que las mismas se entrecruzan con un entramado de normas y disposiciones no pocas veces contradictorias o acomodables según las circunstancias, en donde la sola existencia de un sistema de méritos, a pesar de sus avances y sobre todo en el caso de los denominados empleados públicos de carrera administrativa, no asegura en sí mismo un compromiso de entrega a la comunidad, pues se verán envueltos en las dinámicas de intereses que derivan de los cambiantes y predominantes factores de poder, donde se coartan las libertades de pensamiento, expresión, opinión, crítica y propuesta, que son reemplazadas por autoritarismos y relaciones verticales que niegan además derechos como el de asociación, el de libertad sindical o el de huelga, al tiempo que se vulneran y desconocen principios como el de igualdad, el mérito y la permanencia en el empleo y en general los consagrados en el artículo 53 constitucional.

De esta manera, se va horadando simultáneamente la sensibilidad social que da cuenta de un contenido ético profundo donde se encuentra la fortaleza del funcionario público y es esta la que requiere ser rescatada y llevada a su máxima expresión, para que por encima de los intereses de grupos no solo de naturaleza política, sino económica y hasta religiosa se afiancen principios como el de la solidaridad, lo cual pasa indudablemente por la dignificación de su condición no solo en términos de garantías individuales, sino también colectivas en que se asuman como objeto y sujeto con derechos que le son inalienables e irrenunciables, los que no constituyen dádivas o caprichos de los ocasionales reacomodamientos del poder en los principales puestos o empleos públicos. En relación con el principio de la solidaridad ha señalado la Corte Constitucional: “El principio de solidaridad ha dejado de ser un imperativo ético para convertirse en norma constitucional vinculante para todas las personas que integran la comunidad”

(Corte Constitucional. Sentencia T-533 del 23 de septiembre de 1992).

4. La participación del funcionario público y la vigencia plena de sus derechos de asociación y ejercicio de la libertad sindical, un imperativo ético, político y normativo

En ese marco se realza el papel de la participación como valor, principio, derecho, deber, mecanismo y acción en el contexto del ordenamiento jurídico colombiano, lo cual pasa por el pleno respeto de los derechos laborales y en especial de quienes tienen la condición de servidores públicos y quienes no ocupan las posiciones directivas de organismos y entidades. Como lo señalaba en artículo de la Revista Paso a Paso:

(...) la idea de la participación implica o trae implícita la idea de la inclusión; no obstante, la misma devino en nuestro medio en exclusión al entronizarse en los principales ejes neurálgicos del poder los más poderosos intereses económico-financieros, lo cual da cuenta de la profundización del modelo excluyente y las expresiones permanentes de restricción de derechos y eliminación del contrario, configurándose una situación conflictiva con raíces profundas y odios inveterados que plantea serios interrogantes y retos a las actuales y venideras generaciones (Delgado, 2011).

Por ello, un imperativo más que ético lo constituye la expedición del Estatuto del Trabajo, que luego de consagrado en el artículo 53 constitucional aún sigue sin ser expedido luego de transcurridos poco más de veintiún años y el cual debe contar con la directa injerencia de los servidores públicos en su discusión y aprobación final por el Congreso de la República, el que no podrá limitarse a una mirada tradicional del fenómeno administrativo público y ni siquiera deberá seguirse viendo desde la perspectiva de un denominado derecho administrativo laboral, esto es, con una jurisdicción de naturaleza distinta a la del resto de los trabajadores no vinculados al Estado.

En este punto valga indicar que la continuidad de una jurisdicción laboral como la contencioso-administrativa no solo constituye un anacronismo, sino que sin duda ha sido un elemento más de negación de derechos laborales, donde sin lugar a equívocos las posiciones contradictorias y claramente conservadoras en general de estos juzgados, tribunales

y del propio Consejo de Estado han sido una fuente más de desconocimiento de los derechos laborales de quienes prestan sus servicios al Estado y aun así, con ese importante precedente se sigue hablando del inmenso costo de las demandas laborales, alrededor de las cuales ya tuvimos ocasión de hacer una rápida consideración en acápite anterior.

Rescatar entonces el ya referido y planteado papel de la participación es una urgencia que deberá estar desprovista de prevenciones o de intenciones manipuladoras y por tanto uno de los primeros pasos a la par que se avanza en la profunda reflexión y generación de cambios estructurales es asumir a los trabajadores al servicio del Estado como actores plenos con derechos y capacidad de incidir en una ahí sí nueva administración de lo público, comprometida con los verdaderos intereses de la sociedad, que, como dirían algunos, implica una verdadera definición de ciudadanos(as), sujetos activos autónomos, en condiciones de no solo cuestionar la realidad que les atañe, sino también de trascender con propuestas en la búsqueda de ese inconcluso mandato del Estado social de derecho.

Lo anterior pasa por dejar de considerar que la sola expedición de las normas genera los esperados cambios, pues ante todo hay un proceso permanente de construcción y deconstrucción cultural de afirmación de nuevos valores, de compromiso con la solidaridad y con los discriminados y desprotegidos, pues la mera existencia de disposiciones no produce modificación alguna, como lo plantea Zabala al respecto:

(...) consideramos que los métodos de ‘intervención’ que ahora también se llaman etnográficos, y de desarrollo comunitario en general que se imparten desde las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, actúan sobre una confusión, el estar y el ser, la comunidad está pero la comunidad no es; esta falta de diferenciación es constante, de ahí que muchos de los objetivos propuestos no se cumplen o se cumplen a medias. La legislación también desarrolla dicha incongruencia, pues para el legislador la norma al realizarse como acto jurídico es verdad y presupone la existencia de lo legislado. Esta confusión permanente se produce porque se actúa desde la comunidad territorial y no sobre la construcción de la comunidad, que nosotros denominamos comunidad voluntaria (Zabala 2008, 66).

De manera que habrá que reivindicar, como se ha dicho con antelación, el papel del trabajo en la función

pública y allí asumir que la inclusión social conlleva la participación y en particular de los trabajadores sobre su propio destino, que es mucho más que el de sí mismos, conforme se ha explicado, pues se subsume en el de los de la sociedad misma de la que proviene y a la cual se debe, siendo necesario retomar, como igual se ha considerado, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991 se produce un salto cualitativo en relación con el tema del trabajo. De tal suerte que el propio preámbulo lo asume como referente y en consecuencia valor no solo indiscutible, sino insoslayable que debe asegurarse y se habrá de ampliar en el mismo artículo constitucional cuando se precisa que la República está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general. Igual análisis nos lleva al artículo 25 constitucional, que consagra al trabajo como un derecho y obligación social que goza en todas sus manifestaciones de la especial protección del Estado, y al artículo 53, que consagra los principios mínimos fundamentales, que no requieren desarrollo legal para su aplicabilidad, como lo ha sostenido la Corte Constitucional. Así lo señaló en general la sentencia C-479 de 1992:

Por vía del artículo 85 de la Constitución Política, el derecho a trabajar no es de aplicación inmediata, razón por la cual requiere de desarrollo legislativo. Claro está, que los principios mínimos tienen vigencia inmediata (artículo 53 constitucional). Estos principios son mínimos (...) y por tanto ya hacen parte del ordenamiento jurídico en su base misma la Constitución, de tal manera que aun no estando incluidos los artículos 25 y 53 dentro de la enumeración de los derechos de aplicación inmediata (artículo 85 de la Constitución Política), por ser principios mínimos de naturaleza constitucional, no necesitan esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia. Por consiguiente, no es factible argüir la ausencia de un estatuto legal que desarrolle tales principios para desconocerlos, ya que imperan por directo ministerio de la Constitución Política (Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-479 de 1992).

De manera que el derecho a la negociación colectiva, a la asociación y libertad sindical que le son inherentes, hace parte de una nueva mirada al tema de la función pública y no puede seguirse soslayando como ha ocurrido hasta el momento por la mayoría de estudiosos de la administración y en particular de la función pública, quienes se ocupan de las definiciones de empleo, clasificación de servidores públicos, régimen prestacional y salarial, situaciones administrativas, carrera administrativa, régimen disciplinario, entre otros

temas, pero poca o ninguna reflexión les amerita la temática y he aquí una inmensa deuda social de las tantas existentes con los funcionarios y servidores públicos, para quienes la imposibilidad de plantearse propuestas es la constante, para quienes la negación de discutir sus condiciones laborales es una realidad y para quienes no existe ni la negociación colectiva ni el derecho a la huelga y, lo peor, sus asuntos son finalmente objeto de una jurisdicción donde impera el ritual, la forma sobre el derecho sustancial, supeditándose a inverosímiles y brevísimos términos la posibilidad de controvertir sobre el desconocimiento de derechos ciertos e irrenunciables, los que se reducen por lo general a cuatro meses, aunque resultan indefinidos los términos para las decisiones judiciales, en clara afectación respecto del conjunto de los demás trabajadores, para no mencionar ya la importancia y significado de su papel para la sociedad.

5. Conclusiones

Resulta imperativo plantearse una nueva mirada alrededor de la dicotomía administración pública-política, para que una y otra asuman el interés general como lo esencial de la función pública en el marco de los cometidos constitucionales y en especial del Estado social de derecho.

En ello urge plantearse un profundo cambio en los modos de actuar y de pensar que permita recuperar la importancia de lo público para la sociedad, desprivatizando el Estado y la indebida injerencia del interés particular, y en ello resulta importante considerar una refundación estructural de la función pública, la cual pasa por una construcción y deconstrucción cultural de los cimientos que soportan la misma sociedad y la recuperación de valores como la solidaridad, redimensionando una ética de lo público, fundada en la profunda convicción de la inclusión social y una verdadera democracia.

Plantearse una nueva función pública involucra no solo a gobernantes y gobernados, sino que en estos se encuentran indiscutiblemente los servidores públicos, quienes habrán de tener cabida plena en términos participativos y de respeto integral a sus derechos en el marco del trabajo digno, en la definición y redefinición del accionar público estatal en las distintas organizaciones y entidades del Estado, lo que plantea un nuevo referente incluso de lo jurídico, que le es propio a la regulación de la relación de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bielsa, Rafael. 2011. "Derecho Constitucional". En *Derecho Constitucional Colombiano*, eds. Younes Moreno, Diego. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Constitución Política de Colombia. 2011. Colombia.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Corte Constitucional. Jurisprudencia. www.corteconstitucional.gov.co
- Delgado-Quintero, Hernando. 2003. "Reflexiones críticas sobre la participación en Colombia" *Paso a Paso* 7-10.
- _____. 2011. "Democratización de la función pública, condición necesaria para la democratización del sector público" *Paso a Paso* 3.
- González, Florentino. 1994. *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado republicano*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Guerrero, Ómar. 1994. "Estudio introductorio" En *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado republicano*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Morín, Édgar. 2004. "¿Podemos reformar la administración pública?" En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública*. Madrid: España.
- Pineda-Jiménez, Jacinto. 2011. "Nueva gestión pública, eficacia y ética: Una relación insoluble" *Paso a Paso* 7, 8, 9, 10.
- Pereira Menaut, Antonio Carlos. 2006. *Lecciones de teoría constitucional*. Madrid.
- Sánchez, Ricardo. 2001. "Participación y representación" *Foro* 41.
- Yunes Moreno, Diego 2011. *Derecho constitucional colombiano*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Zabala, Vladimir. 2008. "Metodología para la construcción de la comunidad voluntaria" *Política y Administración*.