

Dysfunctions of Colombian Civil Service

Sumario:

Introducción. Desarrollo de la normativa sobre servicio civil en Colombia. Disfuncionalidades del servicio civil: Fragmentación del sistema, excepcionalidad permanente y problemas de los órganos encargados del sistema. Conclusiones.

Resumen:

El artículo presenta las características del servicio civil colombiano y argumenta que este existe en un nivel formal, pero sufre de una brecha de implementación que ha conducido a la creación de una serie de disfuncionalidades en el sistema. Esta situación explica la discrepancia entre la imagen positiva que existe fuera del país frente a su servicio civil y la imagen que existe dentro, basada en el mal funcionamiento práctico del mismo.

Palabras claves: empleo público, servicio civil, implementación, función pública

Abstract:

This article presents the characteristics of Colombian civil service and argues that it exist in a formal level, but suffers from an implementation gap, which has led to malfunctioning of the system. This situation explains the difference between a positive image of the civil service outside the country and a negative image inside, based on its practical malfunctioning.

Keywords: public employment, civil service, implementation, public service

Artículo: Recibido el 9 de noviembre del 2013 y aprobado el 30 de julio del 2014.

Carolina Isaza E. Doctora en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Docente investigadora de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: carolina.isaza@uexternado.edu.co

Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia

Carolina Isaza E.

Introducción

En los estudios sobre la administración pública parece haber un consenso sobre la importancia de contar con un sistema profesional de servicio civil. Se argumenta que un servicio civil consolidado sirve para garantizar que el Estado pueda cumplir con sus funciones y objetivos para mantener la objetividad y neutralidad frente a intereses particulares y para que el empleo en el sector público tenga condiciones dignas e incentive el profesionalismo: “No hay sustituto para un servicio público profesional poblado por servidores públicos competentes, comprometidos, entusiastas, a quienes les gusta su trabajo y se sienten compensados adecuadamente y apreciados”¹ (Anechiarico & Jacobs, 1996: 202).

El presente trabajo presenta una caracterización del servicio civil colombiano y un análisis de sus disfuncionalidades, como parte de una investigación que pretende avanzar hacia la comprensión de las razones por las cuales existe una brecha de implementación tan importante en este tema, no solo en Colombia, sino en otros países de la región.

Se entenderá por servicio civil el "sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada [que...] incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales" (Longo, 2006: 4). Este también se ha denominado “función pública” en países como Colombia, pero se preferirá el primer término por ser más amplio y no estar limitado a tipos específicos de vinculación laboral².

En cambio, se debe diferenciar el concepto de carrera administrativa, la cual es un componente específico del servicio civil y consiste en "El derecho que tienen los funcionarios a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción de mejores retribuciones, como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo" (Sánchez & Sánchez, 2010: 180)³.

A pesar del acuerdo existente sobre la importancia de un servicio civil que funcione adecuadamente, existen en la actualidad algunos desacuerdos con respecto a qué características deberían cumplirse para hacer eso posible. Desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública, en particular, se ha planteado que el servicio civil debería volverse más flexible e introducir herramientas de gestión de recursos humanos provenientes del sector privado y mecanismos que permitan al gerente ser más discrecional, como el uso de contratos de servicios en lugar de la carrera

¹ Traducción de la autora.

² El concepto de servicio civil corresponde al mismo término en inglés (*civil service*), pero en francés se usa “servicio público”, mientras que en español esa expresión se refiere a los servicios básicos garantizados por el Estado, tales como el agua y la electricidad.

³ Citando a González-Haba Guisado, 1975.

administrativa (Narbono & Ramos, 2003). Este enfoque, al ser introducido en los países de América Latina, ha traído consecuencias no esperadas y que pueden llegar a ser muy problemáticas, dado que para flexibilizar habría que haber introducido primero el modelo que se quería flexibilizar, es decir, el modelo burocrático, pero esto no ocurrió del todo en estos países (Ramió, 2001).

En efecto, de acuerdo con Ramió y otros autores, el paso de un sistema clientelar patrimonial a un sistema burocrático fue incompleto en la mayoría de países de América Latina y se mantuvieron muchos de estos espacios de repartición de cargos por motivos políticos (clientelares), a la vez que se intentaba abrir otros a la competencia y crear mecanismos objetivos de acceso. Esto significa que flexibilizar el empleo público va a significar en muchos casos simplemente volver a ampliar los cargos disponibles para asignación clientelista y dejar a los partidos y grupos políticos la discreción de usarlos para premiar a sus colaboradores, dado que la cultura de la meritocracia nunca arraigó lo suficiente ni permeó toda la estructura del Estado, a diferencia de los países anglosajones y de Europa continental.

Desde enfoques como el de la administración pública tradicional o las perspectivas neoweberianas (Lynn, 2008), se considera que la profesionalización, estabilidad y neutralidad del empleo público son características fundamentales a las que no se puede renunciar y que la mencionada flexibilidad solo conduce a un regreso a las prácticas clientelares y a un abuso de la discrecionalidad del gerente. Los controles y las reglas, si bien pudieran llegar a ser excesivos, están pensados por una buena razón, que es evitar los abusos de poder y los riesgos de personalizarlo al extremo (Schick, 2004).

Hechas estas aclaraciones, está claro que la calidad del servicio civil determina la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos y la integridad del sector público. De hecho, una de las características que se asocian con más frecuencia con la existencia de un servicio civil, a saber, el reclutamiento de funcionarios públicos basado en el mérito, genera menos corrupción que la alternativa (Rauch & Evans, 2000), aunque no así el sistema de empleo público de carrera cerrada en el que los cargos son vitalicios, el cual parece relacionarse con mayor corrupción que los sistemas abiertos en los que existe la posibilidad de despido (Lapiente, 2009).

Es decir, un sistema de servicio civil funcional asegura una reducción en la corrupción, por eso, “El servicio civil es el *sine qua non* de lo que podríamos llamar el proyecto anticorrupción. Fue la primera pieza que se estableció tanto en Estados Unidos como en otros lugares, y originó un paso casi inmediato del poder de manos de las autoridades partidistas responsables de proporcionar servicios a los controles de la burocracia naciente” (Anechiarico, 2010: 244).

A partir de estas premisas y con diferentes combinaciones de los enfoques mencionados, en los países de América Latina se han adoptado normas que crean y regulan el servicio civil o función pública (Zuñanic, Iacoviello, & Rodríguez Gustá, 2010). Algunos han optado por sistemas de carrera, otros por sistemas de empleo y la mayoría por sistemas mixtos, y todos han generado diseños institucionales que pretenden asegurar la calidad y la eficacia del sistema. No obstante, estas normas e instituciones, en la mayoría de los casos, se han quedado sobre el papel y se encuentran aún lejos de ser implementadas en la práctica (brecha de implementación). Se verá cuál es la situación específica de Colombia en este respecto y los problemas que genera esta divergencia entre lo formal y lo informal, o la norma y la práctica.

Para explicar los problemas del caso colombiano, se utilizará el enfoque de Grindle (2010) y sus seis estrategias de resistencia para el desarrollo de servicios civiles profesionales⁴:

- i. Exclusión voluntaria: una agencia se resiste a ser incorporada en el sistema de servicio civil
- ii. Desmonte: se elimina por ley la autoridad encargada de administrar el sistema
- iii. Ahogo: se le reduce el presupuesto a la autoridad encargada de administrar el sistema y se cancelan los concursos de méritos
- iv. Reclamación: se descentraliza la contratación a cada agencia del Estado
- v. Redefinición: se hacen leyes que reducen el cubrimiento del sistema de servicio civil
- vi. Reingeniería: se contrata de formas nuevas, por fuera del sistema, para evitar sus normas.

El desarrollo del artículo se hace en tres momentos: primero, se presenta la normativa sobre el servicio civil en Colombia, la cual configura un diseño institucional satisfactorio

⁴ La traducción de los términos siguientes es propia, para algunos es inexacta pues no existe la palabra equivalente en español.



desde estándares internacionales. Segundo, se analizan las disfuncionalidades del sistema, las cuales evidencian una brecha de implementación pronunciada. Tercero, se plantean algunas conclusiones sobre las razones de la persistencia de esta brecha y sus disfuncionalidades correspondientes.

1. Desarrollo de la normativa sobre servicio civil en Colombia

La siguiente revisión, si bien es muy general, tiene el objetivo de mostrar que a pesar de muchos esfuerzos, en Colombia no se ha logrado construir un servicio civil basado en el mérito, pues en la práctica no existen muchos funcionarios del sistema general que hayan llegado a sus cargos por la vía del mérito y no existe tampoco un sistema que permita la movilidad, el desarrollo profesional, ni otros factores de motivación para los funcionarios del Estado.

El camino para construir un sistema de servicio civil en el Estado ha sido largo e infructuoso. En Colombia existen antecedentes que demuestran los altibajos de este proceso: la idea de crear un servicio civil inspirado en el modelo francés la presentó por primera vez el senador Rafael Uribe Uribe en 1910 (Puentes, 2008). Esto implicaba contar con cuerpos especializados de funcionarios públicos, los cuales tendrían estabilidad, igualdad y acceso por mérito, formación y desarrollo profesional. De esta manera se intentaba garantizar la neutralidad y profesionalismo del funcionario, así como la eficacia y eficiencia dentro del Estado.

Sin embargo, no se terminó de crear ese sistema de carrera y bajo la influencia del modelo estadounidense de sistemas de empleo, Colombia terminó con un modelo mixto; en efecto, en 1960 se introdujeron dos categorías de empleo público: de libre nombramiento y de carrera (Puentes, 2008). La primera aseguraba cierta flexibilidad y discrecionalidad en el otorgamiento de cargos públicos y la segunda conservaba elementos de profesionalismo y estabilidad.

Durante los años 70 y 80 hubo diferentes vaivenes en esta materia; algunos gobiernos echaron para atrás la idea del servicio civil y otros volvieron a regular su funcionamiento, debido a lo cual un alto número de funcionarios llegó a la administración por vías extraordinarias. El principal avance durante esta época fue la creación de la carrera diplomática

(González, 2010), la cual ha seguido funcionando hasta cierto punto bajo el modelo francés de cuerpos.

La reforma principal para acabar con esa inestabilidad del empleo público ocurrió con la Constitución de 1991. Esta recalca una concepción profesional del servicio civil: todos los empleos en el sector público son de carrera, y por lo tanto están regulados dentro de un sistema general de función pública, excepto los cargos de elección popular, los trabajadores oficiales (trabajadores de empresas públicas) y los cargos de libre nombramiento y remoción (por lo general, cargos directivos o de confianza).

Adicionalmente, se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil, con la función de llamar a concursos para proveer los empleos públicos y de vigilar el sistema de servicio civil recién creado. Esta organización es muy pequeña y comparte responsabilidades con el Departamento Administrativo de la Función Pública, que tradicionalmente se ha encargado de la administración de la carrera administrativa y de las regulaciones sobre promoción, capacitación y otros aspectos de la misma.

Sin embargo, las leyes que debían reglamentar estas disposiciones no logran entrar en vigencia y al final se declaran inexequibles por problemas de forma y la CNSC resulta decepcionante porque no tiene capacidad suficiente para cumplir sus funciones constitucionales. Todos estos obstáculos en la implementación de la visión constitucional se tratan de resolver con la ley 909 de 2004, pero durante los años que pasan hasta su aprobación, de nuevo se proveen todos los cargos vacantes a través de figuras extraordinarias, como la provisionalidad y el encargo (Puentes, 2008).

La ley 909 de 2004 tiene un énfasis en mejorar la gerencia pública y en la llamada "meritocracia", entendida como la selección por mérito de los cargos directivos, que usualmente son de libre nombramiento y remoción y por lo tanto de muy alta discrecionalidad. El sistema de servicio civil o empleo público funciona idealmente de la siguiente manera: las entidades públicas que tienen vacantes solicitan un concurso y pagan los costos del mismo, la CNSC hace la convocatoria y las universidades acreditadas hacen los concursos. Quienes aprueban el proceso entran en una lista de elegibles y los ganadores entran en un periodo de prueba para acceder a la carrera administrativa y adquirir todos los derechos. De ahí en adelante, el DAFP apoya a las entidades en la administración de ese personal, capacitación,

etc. Se realiza una evaluación del desempeño de los funcionarios dos veces al año.

Las disposiciones sobre el retiro de los funcionarios han sido problemáticas, porque los directivos, que son de libre nombramiento y remoción, y los políticos se quejan de la dificultad de retirar a los funcionarios que no tienen un buen desempeño. Si bien existe una figura de retiro por motivos disciplinarios, existen demasiados requisitos para lograr aplicarla y los procesos son lentos, además de requerir numerosas pruebas. Por esta razón, es infrecuente que un mal empleado sea expulsado. Este es uno de los puntos principales que justifican la resistencia de los directivos hacia el sistema de función pública en general, no sin razón, dado el argumento ya mencionado de Lapuente (2009) según el cual un sistema sin posibilidad de despido puede ser el más conducente a la corrupción.

Sin embargo, el sistema general incluye la figura de carreras especiales y específicas para algunas entidades públicas. Las carreras especiales tienen sus propias normas para contratar personal y su propio sistema de carrera, mientras sea compatible a grandes rasgos con el sistema general. Ha habido una gran lentitud en la expedición de las normas de estas carreras especiales y se han sumado cada vez más entidades a este tipo de regímenes excepcionales, como se verá más adelante.

Pero el principal problema en la implementación de las disposiciones constitucionales y legales ha sido la situación de los funcionarios públicos que estaban en sus cargos desde antes de este sistema y que habían entrado prácticamente todos bajo alguna figura transitoria, que se volvió permanente por las dificultades para proveer los cargos por la vía ordinaria. Incluso hasta el 2004 siguieron entrando funcionarios provisionales y por encargo y cuando entró en vigencia la ley y se convocó el primer concurso de méritos, estos funcionarios adujeron que tenían derechos de carrera (Puentes, 2008). Esto dio pie a una serie de demandas que detuvieron el concurso y la adjudicación de cargos con las listas de elegibles. Se pasó un acto legislativo que dejaba a los provisionales en sus cargos (acto legislativo 01 de 2008), pero la Corte Constitucional declaró que la inscripción extraordinaria en la carrera sin concurso era inexecutable y ese acto quedó sin aplicación (González, 2010).

La ley 909 de 2004 daba un plazo de un año para proveer los 120.000 cargos provisionales

que había en ese momento, pero, del concurso de méritos que se realizó en 2005 (el único concurso general convocado desde 1991) se han posesionado solo 36,139 funcionarios. En total, incluyendo sistemas especiales y específicos, desde 2005 se han provisto 81.863 cargos desde la CNSC (Universidad Externado de Colombia, 2012).

En suma, el sistema colombiano actual se caracteriza por tener varios esquemas diferentes, uno general, que no ha podido ser puesto en práctica desde su creación, debido a las controversias jurídicas que han surgido desde la Constitución de 1991; y varios especiales y específicos en los que no hay criterios claros que justifiquen su especificidad. Se desarrollará esto en seguida.

Dentro del sistema general están incluidos básicamente dos tipos de cargos: los de libre nombramiento y remoción y los de carrera. Los primeros en la práctica son cargos propios de un sistema de empleo, es decir, que la persona es seleccionada para un cargo específico y puede ser nombrada y despedida libremente. En estos cargos solo recientemente se han incluido algunos mecanismos de supervisión y control para evitar la discrecionalidad absoluta en la selección y también algunos mecanismos de seguimiento al desempeño.

Los cargos de carrera administrativa son seleccionados por mérito de manera imparcial y en teoría dan la posibilidad de moverse a otros sectores y cargos dentro de la administración, pero muchos de estos en la práctica están ocupados por funcionarios provisionales que lograron quedarse más allá de los tiempos legales y están defendiendo supuestos derechos adquiridos para quedarse en los cargos de forma permanente⁵, en detrimento de quienes ganaron los concursos y conformaron las listas de elegibles. Hay también empleos provisionales, sobre los que se hablará más adelante.

2. Disfuncionalidades del servicio civil

En la descripción de la normatividad colombiana ya se empiezan a perfilar algunos de los problemas del sistema de servicio civil. El principal problema es la baja implementación efectiva de los principios constitucionales de mérito e imparcialidad. En la literatura, este problema se ha denominado la “brecha de implementación”. Esta se define como “la diferencia entre las leyes tal como se concibieron

⁵ Por medio de demandas presentadas a la Corte Constitucional.



durante el proceso de diseño y la realidad que prevalece cuando se ponen en práctica” (Center for International Private Enterprise and Public Integrity, 2012: 14).

Según datos de Transparencia por Colombia, en el año 2008 en las entidades nacionales solo el 43% de los cargos fueron provistos por procesos de selección o meritocracia, en las departamentales solo el 0,13% y en las municipales el 6%. Los porcentajes de las entidades territoriales son muy bajos, pero incluso el nivel nacional tiene menos de la mitad de sus funcionarios seleccionados por mérito (Transparencia por Colombia, 2009).

Esto tiene repercusiones sobre los demás elementos del sistema de servicio civil, por ejemplo, los funcionarios de carrera son en su mayoría evaluados cada año (el 85%), pero los de libre nombramiento y remoción mucho menos (el 55%) y los provisionales casi nunca (19%) (Transparencia por Colombia, 2009).

Adicionalmente, no hay concursos de ascenso y no hay movilidad horizontal ni vertical, en general (Universidad Externado de Colombia, 2012). Un funcionario tiene muy pocas opciones de moverse hacia otras entidades públicas o de ascender, dado que los cargos del nivel superior son siempre de libre nombramiento y remoción y las descripciones de los cargos suelen ser tan específicas que impiden la movilidad horizontal (Hernández, 2005). Por último, los mecanismos de retiro para los funcionarios son excesivamente restringidos, lo cual ha conducido a la permanencia indefinida en el cargo sin importar el desempeño efectivo de los empleados y ha llevado a un abuso de mecanismos jurídicos para impedir el despido, incluso con causas justificadas. Como ya se dijo, este tipo de sistema presenta un alto riesgo de corrupción.

Esto implica que las normas formales sobre el servicio civil no se han aplicado y que los resultados de las modificaciones normativas son muy pobres todavía. Para apoyar esta idea, se expondrán más en detalle las disfuncionalidades centrales del sistema: fragmentación de regímenes, excepcionalidad permanente y problemas con los organismos encargados de administrar el sistema.

Ahora bien, según estudios del BID sobre América Latina, los puntajes que obtiene Colombia en su sistema de servicio civil están por encima del promedio de la región y, en algunos casos, está entre los primeros 4 países. Sin embargo, la clasificación ubica al país en el

rango medio de los países latinoamericanos, en un nivel de desarrollo ni muy alto, ni muy bajo (Iacoviello & Zuvanic, 2006; Zuvanic, Iacoviello, & Rodríguez Gustá, 2010).

En cuanto a la percepción que tienen los ciudadanos sobre los servidores públicos, en el Latinobarómetro de 2011 se calificó la eficacia de los servidores con un promedio de 5,3 sobre 10 puntos, lo cual está ligeramente por encima del promedio de la región (4,7 sobre 10) (Latinobarómetro, 2011).

2.1 Fragmentación de regímenes

En Colombia existen varios regímenes de empleo público, según las entidades y según el tipo de cargo. Adicionalmente, se presenta la tendencia mundial a “flexibilizar” el empleo público acudiendo a formas de contratación externas al sistema. Todo esto genera una fragmentación importante que tiene consecuencias negativas sobre la administración del sistema, la equidad interna y externa, la movilidad, la motivación de los servidores públicos y la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Sistemas especiales

Desde el momento en que se creó el sistema general de carrera administrativa en la Constitución de 1991, diferentes agencias lograron que las dejaran por fuera del sistema general para tener sus propias reglas para el funcionariado bajo la figura de sistemas especiales de carrera, sin la vigilancia de la CNSC.

Los sistemas especiales y sus respectivas normas de funcionamiento son:

- Rama judicial (L270 de 1996, modificada por L1285 de 2009)
- Procuraduría (L201 de 1995, Decreto 262 de 2000)
- Contraloría (L106 de 1993, Decreto 268 de 2000)
- Fiscalía (L938 de 2004, Resolución 0-1501)
- Carrera diplomática y consular (Decreto 10 de 1992, Decreto 274 de 2000)
- Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa (ley 1033 de 2006, deroga partes de la ley 909).
- Personal docente (Decreto 2277 de 1979, ley

715 de 2001, decreto ley 1278 de 2002, Decreto 3323 de 2005, Decreto 140 de 2006, Decreto 3982 de 2006)

- Entes universitarios autónomos: cada universidad pública tiene sus propios estatutos (Ley 30 de 1992)
- Personal de carrera Congreso (no se ha reglamentado)
- Registraduría (ley 1350 de 2009).

En principio, la mayoría de estos casos excepcionales tienen una justificación o un precedente internacional, por ejemplo, la rama judicial y el personal docente tienen características específicas que ameritan un manejo particular de sus funcionarios. En el caso de la carrera diplomática, esta tiene elementos que podrían servir de modelo para el sistema general de carrera y para otros sistemas, pero no necesariamente se debería manejar de forma diferente de otros empleos de la rama ejecutiva.

En el caso del personal no uniformado de defensa y policía, la ley 909 los había dejado dentro del sistema general, pero lograron un sistema especial invocando razones de seguridad, si bien se trata de personal diferente a las fuerzas armadas y que desempeña tareas administrativas.

Otros casos que quedaron desde el principio por fuera del sistema general son los órganos autónomos dentro de la estructura del Estado colombiano, tales como el Banco de la República y la (ahora eliminada) Comisión Nacional de Televisión. Lo que muestra este diseño institucional es que hay numerosas entidades del Estado que no hacen parte de un sistema de servicio civil, sino que tienen sus propias reglas de selección y administración de personal, lo cual le resta coherencia y claridad al sistema.

Sistemas específicos

Durante la expedición de la ley que rige el empleo público (L909) se crearon sistemas específicos, dado que varias agencias del Estado querían situarse por fuera del régimen general de carrera administrativa y manejar sus propios recursos humanos. Estas hacen parte del sistema general de carrera en un sentido laxo, pero trataron de lograr excepcionalidad y lograron un margen de autonomía.

Las entidades cubiertas por los sistemas específicos son:

- El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), ahora Agencia Nacional de

Inteligencia. Su sistema de carrera está reglamentado por el Decreto 2147 de 1989.

- El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Decreto 407 de 1994.
- La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Decreto 3626 de 2005 y decreto 765 de 2005.
- El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, pero no se ha expedido su decreto reglamentario.
- Las Superintendencias, según el Decreto 775 de 2005.
- El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), Decreto 780 de 2005.
- La Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil, Decreto 790 de 2005.

Estos sistemas son administrados y vigilados por la CNSC, pero cada uno puede definir los criterios para sus procesos de selección y definir las condiciones de su carrera, de acuerdo con los decretos reglamentarios correspondientes. Los que no tienen aún una reglamentación propia, actualmente, las entidades del sistema nacional de ciencia y tecnología, se mantienen bajo las disposiciones del sistema general.

Se hicieron demandas de constitucionalidad contra esta modalidad de sistemas específicos de carrera, pero la Corte Constitucional falló que era posible para el legislador crear este tipo de sistemas “en la medida en que respeten el principio general, esto es, que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general” (Sentencia C-563 de 2000, ver también SC 517 de 2002, SC1230 de 2005 y SC175 de 2006).

Si bien estas agencias alegaron la especificidad de las actividades que desarrollan, solo en algunos de los casos (como la inteligencia) es clara la diferencia con la administración pública general, pero en otros no lo es.



Otras formas de fragmentación

Además de los sistemas que están por fuera del régimen general, en Colombia existen dos formas predominantes de contratar por fuera de la carrera administrativa: los cargos de libre nombramiento y remoción y los contratos de prestación de servicios. Sin embargo, los primeros son cargos que están considerados dentro del diseño del sistema de servicio civil y están sujetos a controles, aunque se reconoce que son demasiados (por ejemplo, en el servicio diplomático constituyen el 64,6% de todos los cargos) (Tickner, 2006).

Los segundos consisten en contratos por un término definido, a cambio de productos y servicios individuales, con los cuales el empleado no obtiene prestaciones sociales; no tiene estabilidad, pues depende de la discrecional renovación anual de su contrato, y en la mayoría de casos presta servicios que están asociados a las funciones básicas de la entidad. Esta modalidad permite, por un lado, seleccionar de manera arbitraria a las personas que entran como contratistas y, por otro, evitar los costos asociados a las prestaciones sociales.

Sin embargo, genera otros sobrecostos administrativos y de riesgo moral, pues estas personas, para muchos efectos, no están sujetas al régimen de los servidores públicos y no tienen continuidad en las entidades. El contrato permite también pagar salarios muy superiores a los de la carrera administrativa, sin mucho control en cuanto a idoneidad y calificaciones para el cargo, y por lo general no tienen un control del desempeño ni una supervisión muy rigurosa.

De acuerdo con los estudios de Transparencia por Colombia, los contratistas constituyen el 50,31% de los empleados públicos en el orden nacional, el 59,08% en el departamental y el 104,33% en el municipal (Transparencia por Colombia, 2009). Esto quiere decir que más de la mitad de las personas que trabajan para el Estado no tienen estabilidad laboral, derechos laborales ni beneficios de carrera y, adicionalmente, no tienen tampoco responsabilidades disciplinarias ni las mismas obligaciones jurídicas que los funcionarios.

Esta situación tiene muchos costos y consecuencias negativas, tanto para las entidades como para los contratistas. Según la normativa vigente, las entidades públicas podrían utilizar los contratos de prestación de servicios profesionales solamente por períodos cortos de tiempo y para tareas que no hagan

parte de las funciones misionales de las entidades. Es decir, no se pueden usar para cubrir necesidades de personal de planta ni pueden renovarse año tras año. En la práctica, estas disposiciones no se cumplen y los contratistas han sido llamados una “nómina paralela”, dado que permanecen años cumpliendo funciones misionales por la reticencia de las entidades a solicitar una ampliación de la planta que les permita cumplir con todas sus necesidades de personal, pero también como estrategia para tener cargos discrecionales para proveer sin pasar por los controles de los sistemas de carrera.

Recientemente (en 2011), el Ministro del Trabajo inició una campaña para modificar esta situación laboral de los contratistas y para formalizar el empleo dentro del sector público. Según sus cálculos, por cada funcionario había 1,7 contratistas. Sin embargo, para hacer este cambio sería necesario crear el doble de cargos públicos que existen actualmente, lo cual es mal visto desde el punto de vista de los esfuerzos de austeridad y reducción del gasto, aunque en realidad es probable que tal acción creara ahorros para el Estado, comparando con el costo de mantener y administrar esa cantidad de contratistas individuales tan alta y en particular con los costos asociados a la alta rotación de personal y la baja responsabilidad jurídica que conlleva esta figura.

Los contratistas, además, tienen con frecuencia incentivos para demandar al Estado, dado que las condiciones de sus contratos (flexibilidad de horarios y entrega de servicios por productos) son frecuentemente incumplidas, ya que en realidad están cumpliendo funciones que deberían cumplir funcionarios de planta y por lo tanto se requiere su presencia dentro del horario laboral y se les asignan funciones misionales, no siempre consideradas dentro de sus contratos. En los casos en que algún contratista demanda al Estado, su probabilidad de ganar la demanda es muy alta, pues es innegable que está desempeñando para todos los efectos el papel de un funcionario, pero sin las protecciones laborales correspondientes, y las sumas que puede perder el Estado en estos procesos superan con creces el costo de tener una planta de funcionarios que corresponda a sus necesidades reales.

Este riesgo se mitiga a través de relaciones de lealtad entre el empleador (gerente público) y el contratista, en ocasiones relaciones claramente clientelares encausadas por los partidos políticos y en otras simplemente de tipo

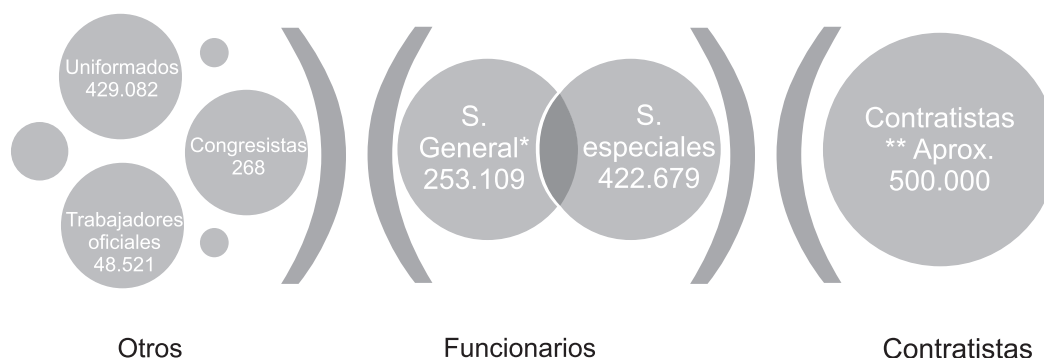
personal y atadas a la continuidad de la relación contractual y por lo tanto a una imperfecta estabilidad del empleo. Pero en otros casos la relación es tenue y el contratista opta por reclamar por vías jurídicas la legalización de su condición de empleado público.

En suma, en Colombia se ha dado un abuso de los contratos de prestación de servicios para desarrollar funciones públicas, lo cual se explica por la rigidez que ha tenido el Ministerio de Hacienda a la hora de aprobar la ampliación de las plantas de personal de las entidades, llevándolas a buscar métodos alternativos de

cubrir sus necesidades de empleados. Esto ha evitado ampliar la planta de funcionarios y da la apariencia engañosa de haber reducido el tamaño del Estado, en línea con las presiones de organismos internacionales y con las posiciones de la mayoría de gobiernos colombianos, cuando en realidad se ha aumentado excesivamente el número de personas que trabajan para el Estado por la vía del contrato, llegando a existir más contratistas que funcionarios en algunas entidades públicas.

La figura siguiente representa la composición del empleo público en el país:

Figura 1. Fragmentación del empleo público en Colombia



* En el sistema general se incluyeron también los sistemas específicos, dado que no se encuentran datos desagregados. En los sistemas especiales se incluyeron también los órganos autónomos del Estado.

** Se usa un estimado basado en los porcentajes mencionados atrás.

Fuente: elaboración propia con datos presentados por el DAFP en Universidad Externado, 2012.

Por supuesto, para las fuentes oficiales los contratistas no harían parte del empleo público, pero para todos los propósitos prácticos y de análisis es necesario incluirlos, porque solo así se tiene una visión completa de las personas que trabajan para el Estado. La misma discusión se puede dar sobre las fuerzas armadas y el personal uniformado, que tradicionalmente se analizan de forma separada del resto de los trabajadores del Estado, pero se quería mostrar el panorama completo. De acuerdo con estos datos hay aproximadamente 2 millones de personas que trabajan directamente con el Estado en Colombia, esto es, un 4% de la población y un 9% de la fuerza laboral (calculado con datos demográficos del DANE)⁶.

2.2 Excepcionalidad permanente

El problema principal que se presenta en Colombia, sin embargo, no está contemplado en estas categorías ya revisadas. La “excepcionalidad permanente” consiste en el uso y abuso de las figuras de provisionalidad y encargo y de los intentos de volver esos cargos de carácter permanente a través de leyes e incluso de una reforma constitucional. La figura de empleo provisional existe dentro de ciertas limitaciones de tiempo (6 meses) y de circunstancias (se debe convocar a concurso para reemplazar el cargo), pero como en otros casos mencionados, no se cumplen estas restricciones y se ha vuelto común que personas

⁶ Esta no es una cifra alta, si se considera que el promedio para los países de la OCDE es un empleo público del 15% de la fuerza laboral (OCDE, 2011).



que asumieron un cargo provisional se queden durante años y luego reclamen los derechos de carrera y quieran quedarse en ese cargo como titulares.

Este problema se ve agravado por la inexistencia de controles para sancionar y evitar que estas reglas se incumplan, pero la realidad es que los organismos de control no han sido efectivos en investigar este tipo de infracciones a la ley, en gran medida porque hay demasiados casos y en la práctica esta situación se ha institucionalizado informalmente como lo normal.

En cuanto al encargo, se utiliza en el sector público como un reemplazo informal del ascenso; se pone a un funcionario en encargo en un nivel superior al suyo, lo cual le da un mayor salario, y luego se le deja encargado de forma permanente, en vez de proveer el cargo. Con esta figura, los funcionarios logran tener un incremento salarial que no lograrían dentro del curso regular de la carrera, pero toda la estructura se vuelve precaria e informal, pues sus verdaderos cargos siguen estando muy por debajo de esos niveles y en caso de proveerse el cargo o desaparecer, deben volver a estos, sufriendo un detrimento percibido de ingresos (Universidad Externado de Colombia, 2012).

Si bien la Corte Constitucional ha impedido esos intentos de saltarse del todo el sistema de carrera, en el tiempo que ha pasado entre las leyes y los fallos se ha perdido mucho tiempo y se ha mantenido la situación irregular de la mayoría de los cargos públicos en Colombia. La excepcionalidad permanente también ocurre en los sistemas especiales, por ejemplo, en el servicio exterior (Tickner, 2006; Puentes, 2008).

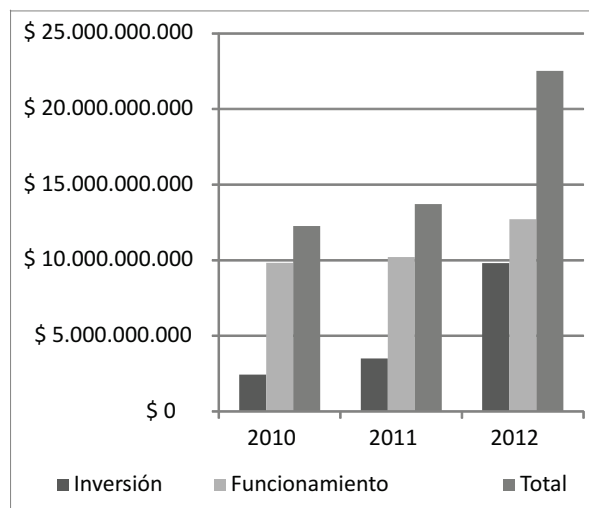
2.3 Problemas de los organismos encargados del sistema

En el caso de Colombia, como ya se mencionó, las entidades responsables de administrar el servicio civil son el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). En cuanto a su financiación, la situación es muy diferente para cada una de ellas.

En el caso del DAFP, durante varios años no se le aprobaron recursos de inversión, lo cual lo dejaba operando exclusivamente con los recursos de funcionamiento⁷. Estos se utilizan

principalmente para financiar gastos de personal. Desde el 2011, sin embargo, se le aprobaron nuevos proyectos de inversión y desde el 2012 la entidad cuenta con un aumento significativo de recursos, como se muestra en la gráfica.

Gráfica 1. Presupuesto DAFP 2010-2012.



Fuente: elaboración propia con información presupuestal de DAFP, 2012 (recursos apropiados).

Las funciones que la entidad debe adelantar con esos recursos son: participar en la formulación de políticas, instrumentos y orientaciones metodológicas relacionadas con empleo público y apoyar los procesos de meritocracia para los cargos de libre nombramiento y remoción. También participa en la capacitación y evaluación de funcionarios. El DAFP cuenta con 183 funcionarios públicos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012) y como todos los departamentos administrativos tiene un rango similar al de ministerio, con una estructura organizacional compleja.

Sin embargo, la mayoría de su presupuesto de inversión está destinado a sistemas tecnológicos, adecuación de edificios y una parte a capacitación. Se debe decir que la capacitación de los funcionarios públicos en general la realiza la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, una entidad que depende del DAFP pero que tiene un presupuesto propio bastante importante y 407 funcionarios

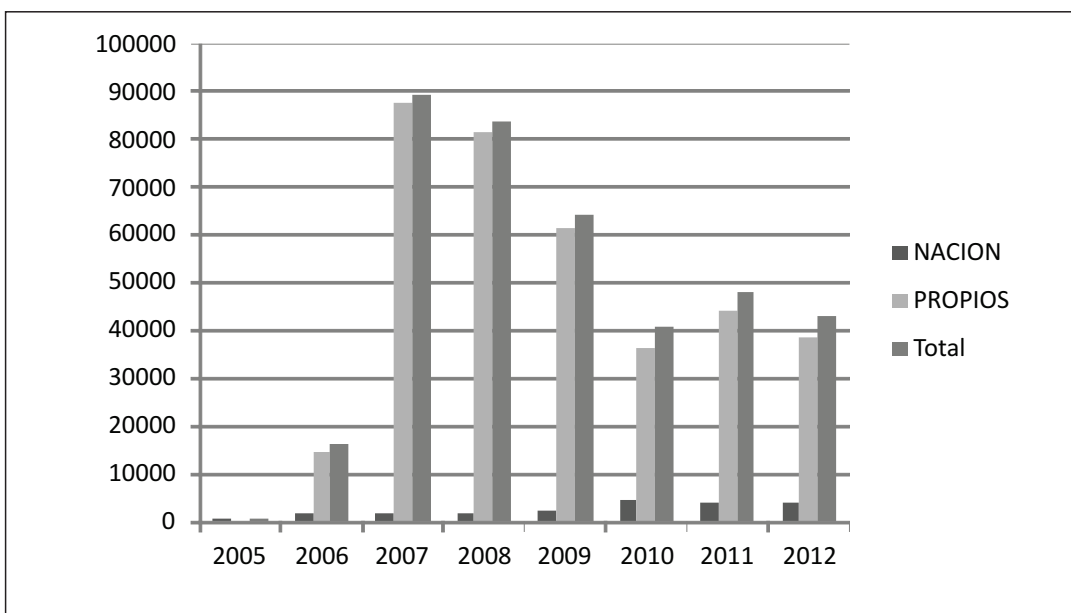
⁷ En Colombia el proceso presupuestario tiene una separación entre el dinero destinado al funcionamiento corriente de las entidades públicas y el dinero llamado de inversión, destinado en teoría a políticas y acciones que representen una mejora de las condiciones sociales. En la práctica, la separación es arbitraria y en el presupuesto de inversión se incluyen muchos temas de funcionamiento, además de crearse problemas de planeación y coherencia.

propios y también es un centro de educación superior (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012).

En el caso de la CNSC, desde su creación no se le dio la estructura necesaria para cumplir con su función de administrar y vigilar la carrera administrativa y organizar los concursos. La CNSC cuenta con 74 empleados y es coordinada por 3 comisionados, apoyados en cuatro dependencias. Sin embargo, su presupuesto es bastante alto para ese tamaño de organización y

en su mayoría se está financiando con recursos propios generados por el cobro de tarifas por los concursos de mérito y actividades relacionadas (ver gráfica 2). De hecho, la ejecución anual de la entidad ha sido bastante baja, y ha ejecutado principalmente los recursos de la Nación pero ha dejado sin ejecutar la mayoría de los recursos propios que recibe (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2011), lo cual genera dudas sobre el destino que se le está dando a ese dinero.

Gráfica 2. Presupuesto CNSC 2005-2012*.



* Cifras en millones de pesos

Fuente: Presentación CNSC, Universidad Externado de Colombia, 2012.

Esto significa que la entidad cuenta con recursos adecuados, aunque su estructura organizacional es insuficiente para desempeñar de forma eficaz sus funciones. Cabe preguntarse si esta deficiencia se debe a la forma en que se definieron sus competencias y su operación en las normas, o a simple falta de capacidad administrativa, ya que la entidad tiene la competencia y los recursos para reestructurarse a sí misma.

Claramente hay una contradicción entre el tamaño y el presupuesto de las dos entidades encargadas del empleo público en Colombia; mientras una de ellas es pequeña con un enorme presupuesto, la otra es muy grande y tiene recursos comparativamente limitados. Las funciones de cada una se han diferenciado en la práctica, pero en principio deberían estar más integradas, pues se trata de actividades

estrechamente relacionadas y su fragmentación conduce a incoherencias y vacíos, o también a repeticiones e ineficiencias. Adicionalmente, la CNSC es un órgano autónomo dentro de la estructura del Estado y el DAFP es una entidad de la rama ejecutiva, con lo cual sus ámbitos de competencia son diferentes.

Estos problemas constituyen obstáculos claros a que se implemente un servicio civil funcional en Colombia.

3. Conclusiones

Como ya se mencionó, en muchas materias públicas es común encontrar una brecha de implementación, en particular en los países en desarrollo. (Center for International Private Enterprise and Public Integrity, 2012: 14). En el caso del servicio civil en Colombia, hay un



acuerdo entre quienes trabajan el tema sobre la existencia de una clara brecha de implementación (Puentes, 2008). Queda claro que, si bien se han elaborado leyes y se ha regulado el tema del empleo público incluso en la Constitución, esta brecha existe pues muchas de las disposiciones no se cumplen.

En la práctica, esto quiere decir que la mayoría de las personas que trabajan con el Estado colombiano no son seleccionadas por méritos en procesos neutrales y objetivos; que adicionalmente muchos no tienen tampoco protecciones sociales y laborales; que predomina la incertidumbre en el empleo; no existen condiciones para el ascenso ni la movilidad; es virtualmente imposible el retiro por mal desempeño, entre otros vacíos ya señalados, y por lo tanto, que no se puede hablar de un sistema de servicio civil ni coherente ni efectivo en Colombia.

También hay un acuerdo general sobre la explicación de esta brecha: se le atribuye esta situación a los intereses clientelares existentes, los cuales actuarían para resistirse a la implementación de un servicio civil profesional y basado en el mérito con el fin de mantener su discrecionalidad para dar cargos públicos a cambio de favores o apoyos políticos. Para Efrén González, en materia de empleo público "Existen grupos interesados en que la anarquía y el clientelismo continúen reinando" (González, 2010: 149).

Para explicar estas brechas de implementación en el caso de los servicios civiles de América Latina, la investigadora Merilee Grindle ha planteado en un libro (Grindle, 2012) una explicación plausible para este fenómeno, según la cual, en América Latina la persistencia del clientelismo hace que grupos de interés importantes que se benefician del sistema discrecional de asignación de cargos en el sector público hayan adoptado estrategias de resistencia para evitar la implementación de estas normas sobre el servicio civil.

Como ya se mencionó, Grindle (2010) plantea seis estrategias de resistencia que, de acuerdo con su propuesta, serían utilizadas por los actores clientelistas o por otros que tienen intereses en mantener formas pre modernas de designar a los servidores públicos para conseguir beneficios particulares (individuales o de grupo), en particular intercambiar favores y lealtad por empleos. Se analiza a continuación cuáles de estas se han presentado en el caso colombiano.

En Colombia no se han presentado hasta la fecha las estrategias de *reclamar* y *desmontar*,

aunque se propuso recientemente adelantar una reforma constitucional para eliminar la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual sería un caso claro de "desmontar". Sin embargo, esa propuesta fue retirada por el gobierno.

Por el contrario, sí se han presentado las otras cuatro estrategias:

Exclusión voluntaria: Los sistemas especiales que se explicaron arriba son un ejemplo de exclusión voluntaria de diversas organizaciones del régimen general de empleo.

Ahogo: Los problemas mencionados con la financiación del DAFP representan un intento de ahogo, pero parecen estarse superando.

Redefinición: Los sistemas específicos fueron un caso claro de redefinición en el que la ley 909 redujo el cubrimiento del sistema sobre varias entidades.

Reingeniería: Los contratos de prestación de servicios constituyen una forma de reingeniería clara, para evitar pasar por el sistema en la vinculación de personal.

Sin embargo, los problemas principales del servicio civil colombiano no se reflejan del todo en el uso de estas estrategias. Si bien estas han dado origen a la gran fragmentación del sistema, hay otros problemas de implementación graves, en particular la baja realización de concursos, la cual ha conducido a la situación de excepcionalidad permanente. Esta a su vez se explica por los problemas de baja institucionalización y debilidad de los organismos encargados del sistema. Vale decir, en todo caso, que estos problemas todavía pueden deberse a resistencias de origen clientelista, en particular en el caso de la CNSC, la cual tiene una trayectoria institucional clientelar que no ha podido romper a pesar de los cambios normativos que se han hecho con ese propósito.

El problema de esta conclusión es que es desesperanzadora, pues no se conocen remedios probados contra el clientelismo. De hecho, existe un círculo vicioso entre clientelismo y ausencia de mérito en el servicio civil, el cual no parece posible romper. Todos los trabajos revisados sobre el tema para el caso de Colombia tienen esa nota pesimista. Por esta razón, se intentará terminar este trabajo con algunas reflexiones sobre soluciones factibles para las disfuncionalidades que se han analizado.

En primer lugar, la fragmentación al interior del sistema no es necesariamente grave. Lo que es más grave es la fragmentación hacia afuera o la "reingeniería", es decir, el uso de figuras de contratación directa que desvirtúan

todos los principios del empleo público. En ese sentido, el actual Ministerio de Trabajo está llevando a cabo una iniciativa loable dirigida a formalizar la contratación de personas con el Estado y ese es el camino correcto. En la medida en que haya una directriz clara sobre la ampliación de las plantas de personal y el reemplazo de los contratos de prestación de servicios por vínculos laborales formales, una gran parte de la dispersión del empleo público se va a reducir.

En segundo lugar, se deben realizar concursos más pequeños pero mucho más frecuentes para llenar las vacantes. Este es el punto más difícil de lograr, debido a las características de la CNSC, responsable de los concursos. Con diferentes excusas débiles esta organización se ha negado a organizar los concursos necesarios, incluso cuando estos son solicitados repetidamente por las entidades que tienen vacantes. En este punto podría resultar útil que los otros organismos del Estado, los medios de comunicación y la sociedad civil hicieran presión sobre la Comisión para exigir que agilice los concursos.

Finalmente, ha habido alguna discusión en el gobierno sobre la necesidad de reformar la Constitución para eliminar esta Comisión, dados los problemas expuestos anteriormente, y como se mencionó, incluso se presentó un proyecto de reforma constitucional para este propósito, que luego fue retirado. Este es un tema que se debería manejar con cuidado. Eliminar del todo a este organismo no sería deseable, pues se quedaría el sistema sin cabeza. Sin embargo, sí podría ser benéfico unificar las funciones de este y del DAFP en una agencia única de recursos humanos del Estado, que tuviera las mejores características de cada uno de estos, pero fuera ágil en hacer los concursos y proveer los cargos. La dificultad de esta reforma radica en que debe ser aprobada por el Congreso con unas mayorías especiales y allí pueden entrar en juego los intereses clientelistas que conforman el círculo vicioso mencionado.

Las tres propuestas permiten dar una visión levemente menos negativa de la tradicional en este tema. La primera es simple, la segunda es probable y la tercera ya requeriría de un esfuerzo especial un gobierno bien intencionado, pero es posible.

En comparación con otros países de América Latina, Colombia tiene estadísticas aceptables en el tema de servicio civil (Zuñanic, Iacoviello, & Rodríguez Gustá, 2010) (Iacoviello & Zuñanic, 2006). Es cierto que el país ha desarrollado una normativa que cumple con

criterios satisfactorios para un sistema de servicio civil, como se expuso en la primera parte. Pese a esto, se ha argumentado que el sistema tiene unas disfuncionalidades importantes, debidas a la brecha de implementación entre esas normas y las prácticas efectivas del empleo público. Las comparaciones son engañosas en ese sentido y Colombia no es muy diferente de sus vecinos, pues la probabilidad de que un servidor público seleccionado al azar haya llegado a su cargo por mérito no es muy alta y en los niveles locales es casi de cero. Como desarrollos futuros, sería deseable adelantar nuevos estudios comparados para la región, pues los que existen ya están desactualizados. En ese sentido es necesario que los gobiernos hagan un esfuerzo por actualizar sus estadísticas sobre el empleo público, las cuales son imperfectas y dificultan este tipo de tareas.

Bibliografía

Anechiarico, F., & Jacobs, J. (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.

Center for International Private Enterprise and Public Integrity. (2012). *Improving Public Governance*. Washington.

Comisión Nacional del Servicio Civil. (2011). *Informe de gestión 2010 - 2011*. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). *Sistema de Información y Gestión del Empleo Público*. Recuperado el 7 de 12 de 2012, de <http://www.sigep.gov.co>

González, E. (2010). *Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia*. *Prolegómenos*, XIII(25).

Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. Harvard Kennedy School Working Papers.

Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys*. Boston: Harvard University Press.

Iacoviello, M., & Zuñanic, L. (2006). *Síntesis del diagnóstico Caso Colombia*. En K. Echebarría, *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lapuente, V. (2009). *Problemas institucionales y corrupción*. En F. Alternativas, *Informe sobre la democracia en España. Hacia un New Deal global* (págs. 191-223). Madrid.

Lynn, L. (2008). *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its*



Implications. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2).

Narbondó, P., & Ramos, C. (2003). *La reconstrucción gerencial del Estado*. Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

OCDE. (2011). *Employment in general government and public corporations*. En *Government at a Glance*. OECD Publishing.

Puentes, G. (2008). *Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia*. Desafíos(19).

Ramió, C. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(21).

Ramió, C., & Salvador, M. (2008). *Civil Service Reform in Latin America: External Referents Versus Own Capacities*. *Bulletin of Latin American Research*, 27(4), 554-573.

Rauch, J., & Evans, P. (2000). *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Sánchez, G., & Sánchez, R. (2010). *El sistema civil de carrera en España*. *Revista Enfoques*, IX(14).

Schick, A. (2004). *El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(30).

Tickner, A. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? : situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Uniandes.

Transparencia por Colombia. (2009). *Análisis del empleo público. Índices de transparencia de las entidades públicas*. Bogotá: Mimeo.

Universidad Externado de Colombia. (2012). *Foro "Fortalecimiento del Servicio Civil en Colombia: dilemas y alternativas"*. Bogotá.

Villoria, M. (2010). *Diseños institucionales contra la captura del servicio civil profesional*. Conferencia del CLAD.

Villoria, M. (2011). *Empleo público e integridad: instrumentos, proceso y estructuras*. *Revista Vasca de Gestión de Personas y organizaciones Públicas*, 53-70.

Zuñanic, L., Iacoviello, M., & Rodríguez Gustá, A. L. (2010). *The Weakest Link: The Bureaucratic and Civil Service Systems in Latin America*. En C. Scartscini, E. Stein, & M. Tommasi (Edits.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. David Rockefeller Center for Latin American Studies.