

# FORMACION Y EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO EN COLOMBIA Y FRANCIA\*

Por: PHILIPPE CRIGNON, Profesor e Investigador ESAP

## 1. INTRODUCCION

Las relaciones laborales en el sector público —así dice el título de la ponencia—, como así dice el título de la investigación que he venido adelantando en la Escuela Superior de Administración Pública de Bogotá, investigación a raíz de la cual el Dr. Vásquez, Director Regional de la ESAP, en el Tolima, me hizo muy gentilmente la solicitud de participar en este seminario.

Creo sin embargo, que el tema es sumamente amplio y quisiera entonces dedicar más bien esta hora a examinar una de sus dimensiones, desde el punto de vista *específico* de la problemática de la formación y del empleo, en otras palabras examinar el caso del sector público en cuanto al objeto de este foro.

## 2. LA RELACION ENTRE FORMACION Y EMPLEO

*Ahora bien: formación y empleo en el sector público.* Pienso que es poco discutible que en el caso del sector oficial co-

lombiano estamos frente a una disyunción o desarticulación entre la formación y el empleo. Claro está que como cualquier regla está confirmada por unas excepciones. Sin entrar a designar los buenos y los malos alumnos, no cabe duda que entidades públicas como el SENA o la ESAP, por ejemplo, escapan globalmente a esa dicotomía y han logrado, tal vez por su misma naturaleza de establecimientos de capacitación, una cierta integración entre el nivel de formación y el nivel de empleo de sus funcionarios. Claro está también que esa desarticulación que acabo de mencionar se da más o menos según los niveles jerárquicos.

Con todo, tanto la experiencia cotidiana como estudios más sistemáticos, demuestran que existe por lo general una cierta disyunción entre la formación de los empleados oficiales y el cargo que desempeñan.

¿Cómo dar cuenta de esta situación? El sector público obedece a un tipo de regulación muy diferente al que prevalece en el sector privado. Así, se puede decir que la relación entre formación y empleo es una relación desigual en el sector público. Si

\* Ponencia dictada en el Seminario sobre Formación y Empleo organizado por el SENA en Ibagué, Tolima, marzo 1,2 de 1984.

miramos, como nos invita a ello el folleto de presentación de los objetivos del Seminario, si miramos cuáles son “las estrategias del sector educativo frente a las necesidades de la producción y la sociedad”, tenemos que el único ente encargado de esta tarea para el sector público es la Escuela Superior de Administración Pública, cuya acción no puede alcanzar sino una pequeña parte del total del empleo público. Por lo demás, los trabajadores del sector público reciben su formación en el sector educativo general. O sea que la fuerza y el ámbito de intervención del Estado en la preparación de los recursos humanos para el aparato estatal son relativamente limitados.

En cambio, en cuanto al empleo o sea desde el punto de vista del empleo público, son inmensamente fuertes las presiones de ciertas “estrategias” en cuanto a la incorporación de fuerza de trabajo. De ahí se desprende que es decisiva la cuestión de la vinculación laboral, más precisamente del vínculo laboral como mediación entre la formación y el empleo.

Pero antes de entrar más detalladamente en esa discusión, me parecen necesarios unos apuntes preliminares para esclarecer la significación de los términos que estamos contemplando.

Cuando se trata de *formación*, en el sector público este término no se puede entender tan solo en su acepción técnica. La formación de los recursos humanos en este caso no es solamente una formación técnica, sino también y más que todo la formación de una ética.

Luego en el sector público, la formación se debe entender *también* como alternativa al sistema de favores, al sistema de clientela por ejemplo. En este sentido, la formación de los recursos humanos en el sector

público está íntimamente ligada a la racionalización y modernización del aparato estatal.

Cuando se trata ahora de *empleo* en el sector público, un aspecto decisivo si ponemos aparte la cuestión del volumen global del empleo público, es el de las *condiciones* de empleo, como estabilidad laboral, nivel salarial, etc. Este aspecto remite al de la *determinación* de esas condiciones, para lo cual la cuestión central a su vez es la del vínculo laboral; imposición o negociación, estatuto o contrato laboral, y de sus consecuencias sobre los derechos y las obligaciones de los funcionarios.

Si confrontamos esos breves apuntes sobre formación por un lado y empleo por otro, tenemos así que la relación entre formación y empleo en el sector público reviste la forma de una serie de interrogantes.

Primero: ¿Cuál es la *relación* entre el uso eficiente de los recursos humanos y los problemas laborales —clientelismos, sueldos relativamente bajos, etc.—, en otras palabras, en qué medida las tensiones laborales entorpecen la eficacia del aparato estatal?

Segundo: ¿Cuál es la *relación* entre la formación recibida y las funciones desempeñadas, y más precisamente, cuál es la relación entre la misma Escuela Superior de Administración Pública y la Carrera Administrativa?

¿Cómo concebir un sistema racional y coherente de equivalencia entre la formación y el empleo?

Tercero: ¿Cuál es la *relación* entre los derechos de los funcionarios y la modernización del Estado? Incompatibilidad o com-

patibilidad? ¿Hasta qué punto no serán incluso complementarios derechos de los funcionarios y modernización del Estado?

De hecho, los temas más controvertidos en los últimos años y hasta en la actualidad son efectivamente la Carrera Administrativa, por un lado y el derecho a la negociación colectiva en el sector público, por otro. Quisiera luego centrar esa charla sobre la importancia respectiva del estatuto —de Carrera Administrativa— y la negociación colectiva para una modernización del Estado que garantice a la vez los derechos de los funcionarios.

Toda la historia del vínculo del funcionario con su administración es la historia de una disputa entre los partidarios del estatuto —de la tesis estatutaria y los partidarios del vínculo contractual— o sea los partidarios de la tesis contractual. Con esta exposición voy a intentar primero de presentar los términos en los cuales este debate se ha planteado históricamente en Francia, que como saben es uno de los primeros países en haber implementado un sistema de Carrera Administrativa, para luego examinar los términos en los cuales se presenta este mismo debate en Colombia, y las perspectivas para este país. Espero de esta forma aportar datos más precisos sobre la llamada “experiencia francesa”, muy citada pero a menudo poco conocida.

### 3. LA EXPERIENCIA FRANCESA

¿En qué consiste efectivamente esa “experiencia”? ¿Cuáles son sus antecedentes y cuáles son sus últimos desarrollos?

Yo diría que Francia se caracteriza por una fuerte tradición estatutaria, pero con la reafirmación y consolidación reciente de los principios y mecanismos de concertación. La polémica entre los partidarios del estatuto y los partidarios del vínculo contrac-

tual arranca en este país a principios de este siglo. La discusión gira alrededor del estatuto o del sindicato como mejor medio de lucha contra la arbitrariedad y el favoritismo. Pienso que es importante recalcar el contexto en que se plantea ese debate. A principios del siglo en Francia es cuando nace el sindicalismo de funcionarios, que se presenta como remedio a esos hechos de arbitrariedad y favoritismo, y plantea su concepción de la organización racional de los servicios públicos por la acción cooperativa o sea mediante la democratización y socialización de dichos servicios públicos. Así viene desarrollándose lógicamente la tesis del vínculo contractual: tenemos que acercar el régimen laboral de la administración pública al régimen de derecho privado, dicen los sindicalistas, hasta con la visión de una sociedad donde todas las administraciones estarían organizadas como sindicatos, según el modelo cooperativo...

De este debate participan, además de sindicalistas, altos funcionarios, hombres políticos y hasta universitarios. Tuve la oportunidad de encontrar una fuente muy preciosa al respecto, algo como un texto de referencia, por la actualidad de los planteamientos que en él se hacen. Se trata de una charla que tuvo lugar en una revista publicada en el año 1908, con participación del famoso sociólogo francés Emile Durkheim.

Pienso que vale la pena destacar la posición de Durkheim. El sostiene que el sindicalismo administrativo —como así llama al movimiento sindical de los funcionarios— puede ser retrógrado, primero porque tiende a rebajar la forma pública a la forma privada, segundo porque puede quebrantar el principio de autoridad, y finalmente, porque ve el sindicalismo administrativo como “El Estado resuelto en las agrupaciones profesionales”. Durkheim es

entonces, ferviente partidario del estatuto, por concebir la forma pública como una forma superior de organización, pero subraya a la vez la necesidad de crear *estatutariamente* la asociación profesional de funcionarios, o sea el *cuerpo profesional* como mero órgano de la máquina administrativa.

Dejemos por ahora esa discusión. Cabe indicar solamente que buena parte de los planteamientos de Durkheim, en especial este último aparece en el primer Estatuto de la Función Pública, en Francia, expedido en el año 1946. Aquí también quisiera explicitar las circunstancias en las cuales se adoptó este primer Estatuto General de la Función Pública. Estamos como decía en 1946, o sea apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, y están en el gobierno las fuerzas —o sea “gaullistas”, nombre dado a los seguidores del General De Gaulle, socialistas y comunistas— que habían luchado conjuntamente en la resistencia contra el nazismo, caldo de cultivo para muchas ideas progresistas y en especial los anhelos de democratización del Estado. El “espíritu de 1946”, como así suele referirse a este momento histórico, se traduce por la adopción de un proyecto elaborado con la participación de las organizaciones sindicales.

¿Cuáles son las características de este estatuto? Pienso que son básicamente cuatro (4):

1. Se unifican disposiciones múltiples. La situación anterior facilitaba la cooptación y el clientelismo, en la medida en que las reglas de reclutamiento, promoción y remuneración estaban definidas por cada ministro. Ahora prevalecen los principios de “selección de los hombres, formación de los espíritus, organización de cuerpos”.

2. Se define claramente la naturaleza del vínculo del funcionario como *estatutario* y *reglamentario*. Sin embargo, la gran originalidad del estatuto es de articular esa subordinación con una serie de garantías —derecho sindical y derecho de huelga en especial—.

3. Se prevé la participación orgánica de los funcionarios en el funcionamiento de los servicios públicos. Para tal efecto, se crean instancias paritarias como el Consejo Superior de la Función Pública, las comisiones administrativas paritarias y los comités técnicos paritarios. Se invita de esa manera al movimiento sindical a pasar de un sindicalismo de reivindicación y lucha a un sindicalismo de construcción.

4. El texto presenta una limitación importante: es que deja por fuera de su campo de aplicación la Función Pública Territorial, o sea que no organiza sino la Función Pública Nacional.

Texto con todo importante, pero afectado por una serie de retrocesos sucesivos, el más significativo siendo objeto de un decreto expedido el 4 de febrero de 1959, con base en las facultades especiales —o sea sin debate en el parlamento— pedidas por el entonces Presidente de la República Charles De Gaulle. Con este decreto, la consulta de los organismos de concertación antes obligatoria es ahora facultativa. De ahí arrancan las acusaciones de perversión del “espíritu de 1946”, que avivarán las ulteriores restricciones al derecho de huelga: prohibición a categorías de funcionarios cada vez más numerosas, sanción financiera de un día mínimo de sueldo, cualquiera que fuera la duración del paro —así sea de dos (2) horas— etc...

Las protestas contra las disposiciones mencionadas, pero también la presión contra la multiplicidad de estatutos especiales

—a nivel territorial como lo vimos, pero también a nivel nacional— y contra la proliferación de empleados contratistas no escalafonados —hasta el 35% del total de empleados— que ya no permitían hablar de estatuto *general*, y finalmente la adopción reciente de texto sobre los nuevos derechos de los trabajadores en el sector privado, que actualizó los anhelos de cambiar las relaciones sociales igualmente en el sector público, estas son algunas de las circunstancias que presidieron la expedición el año pasado en Francia del nuevo “Estatuto General de los Funcionarios del Estado y Colectividades Territoriales”, fruto de la concertación gobierno-sindicatos.

Las características centrales de este texto son:

1. Ampliación de la cobertura, que expresa la metáfora del árbol con dos (2) ramas principales o sea: un tronco de disposiciones comunes que se divide después en dos ramas, una de disposiciones específicas sobre la función pública nacional, y otra sobre la función pública territorial.

2. Ampliación de las garantías, en especial:

— Afirmación expresa de la libertad de opinión para todos los funcionarios, con una protección particular cuando desempeñen mandatos electivos para que su carrera no esté afectada de ninguna manera por las posiciones políticas que puedan asumir.

— Fortalecimiento del derecho sindical en cuanto a la negociación de las remuneraciones y al debate sobre las condiciones y la organización del trabajo.

— Consagración expresa del derecho de huelga, hasta ahora simple construcción jurisprudencial fundamentada en la Constitución.

— Reafirmación del papel de los organismos paritarios.

— Y finalmente una serie de disposiciones sobre el derecho al adiestramiento, a la higiene y seguridad, etc.

3. Frente a esas garantías, se definen claramente las obligaciones:

— Obligación de servicio, de desinterés y de obediencia.

— Acatamiento a las reglas de secreto y discreción profesional.

— Definición de las sanciones.

4. Mejoramiento de las carreras: se organiza la movilidad entre la Función Pública Nacional y la Territorial; se prevé la identidad de remuneración para un mismo cargo fuera el trabajador del Estado o de las colectividades territoriales; se reafirma la regla de oro del concurso para el ingreso a cualquier cargo, y se suprime la calificación obligatoria.

Una serie de textos complementarios acompañan este Estatuto General, principalmente para la integración de los contratistas —supernumerarios, auxiliares, etc.— al Estatuto, y para la democratización de la ENA —Escuela Nacional de Administración— mediante una reforma que abre una tercera vía de ingreso para las personas que hayan ejercido un mandato local, sindical, asociativo o cooperativo.

Así puede esbozarse a grandes rasgos un panorama del caso francés, que expresa, a

mi modo de ver, la actualidad y pertinencia del debate entre estatuto y negociación colectiva.

#### 4. PROBLEMATICA Y PERSPECTIVAS EN COLOMBIA

Llegamos entonces al segundo objetivo de esta ponencia, el de examinar los términos en los cuales se plantea este debate en Colombia. No pretendo proponer aquí un análisis exhaustivo —no tendría el tiempo para hacerlo— y creo que el material que les fue entregado en apoyo de esta charla les permitirá completarla sobre unos aspectos que voy a desarrollar ahora.

Quisiera empezar por una serie de apuntes sobre las circunstancias en las cuales se desenvuelve la problemática laboral en el sector público de Colombia. Primero me parece indiscutible que el Estado Colombiano sigue siendo débil y que esa debilidad remite a la pluralidad de racionalidades en su seno, y se traduce concretamente por una gran permeabilidad del Estado a los intereses partidarios. Así es que se debe entender la relación específica que mantiene el sistema político con la administración pública, o sea el control de un botón, mediante los mecanismos bien conocidos del “clientelismo”. No cabe duda tampoco que son esos intereses partidarios los que han frenado la implementación de la Carrera Administrativa.

Mi segunda observación tiende precisamente a enfatizar la naturaleza específica de la negociación colectiva como respuesta cada vez más frecuente de los empleados oficiales a la inconformidad que nace de una relación de clientela cuyos términos parecen ser cada día menos ventajosos: nivel de sueldos en promedio inferior en un 45% al del sector privado para los empleados e inestabilidad en particular. Tenemos así que la sindicalización que

alcanza hoy día una tasa del 68% del total de empleados civiles del Estado, mientras el promedio en el país es del 16% y la negociación de las condiciones de empleo se dan como alternativa de estabilidad frente a un sistema fundamentalmente desestabilizador, más cuando el estatuto no tiene realidad todavía.

Por ende, es grande la tentación de darle primacía en la lucha contra la arbitrariedad y el clientelismo, a la acción sindical y la negociación colectiva, reivindicando de paso la similitud que hay, en cuanto a su condición de asalariados, entre el trabajador del sector público y el trabajador del sector privado. Pero ¿no será riesgoso el dejar en segundo plano la tarea de modernizar la administración pública mediante un sistema de Carrera Administrativa? Si bien las federaciones sindicales de empleados públicos, Fenaltrase por ejemplo, lo vislumbran, su escasa confianza en el afianzamiento del proceso estatutario mediante la Carrera Administrativa las lleva, a fin de no quedarse “desarmadas” en caso de implementarse dicha carrera, a funcionar con una estrategia “a dos velocidades”.

Claro está que si la Carrera Administrativa se limita a definir las condiciones de acceso a los cargos públicos, sin prever la organización de esos cargos en cuadros administrativos, a los cuales corresponderían *cuerpos profesionales* de funcionarios capacitados y seleccionados para desempeñar esos cargos, siguiendo lo que sería una verdadera *carrera* con reglas de promoción bien claras, en *síntesis*, sin una organización *dinámica* de las carreras el resultado puede ser una simple institucionalización de la situación actual. La forma como han venido negociándose los proyectos de Carrera Administrativa entre los directorios políticos parece comprobar la realidad de este riesgo.

Ahora bien. Si el paso *técnico* hacia el sistema de cuerpos profesionales parece a todas luces deseable, cabe sin embargo operarlo con toda prudencia a la cual nos invita el examen de las críticas que se han expresado a este sistema, en especial a los “grandes cuerpos” de altos funcionarios, en los países donde es vigente: carácter poco democrático de su composición, privilegios exorbitantes, reclutamiento cerrado, centralización, conformismo, etc... Resumiendo diría que los observadores más aciertos de este proceso coinciden en denunciar la sustitución cada vez creciente de la decisión política por la tecnocracia todopoderosa.

El proceso colombiano dista por supuesto mucho de esa falla, y sería más bien la relativa escasez del criterio técnico que lo caracteriza. Sin embargo, me parece importante enterarse de esos tropiezos posibles para no enfrentarse a mediano plazo con vicios ya sellados en otras latitudes.

La actitud que se debe asumir para con las influencias extranjeras, y en especial para con la cuestión de los “grandes cuerpos” y luego la capacitación, son evidentemente interrogantes prioritarios para la Escuela Superior de Administración Pública. Se ha querido hacer de ella, con la ayuda del Gobierno Francés, una versión colombiana de la ENA. Pero la ENA obedece a dos lógicas que no se presentan en el contexto colombiano: una lógica de Carrera Administrativa y en particular de “grandes cuerpos” y una lógica de “Gran Escuela”. Es cierto por un lado, que la Escuela sufre una “crisis de identidad”, por la ausencia —por razones independientes de su voluntad— de Carrera Administrativa, porque ésta sería su mejor triunfo. Me parece desde este punto de vista que el concurso de ingreso a la Escuela tendría que valer como concurso de ingreso a la Carrera Adminis-

trativa, como es el caso de la ENA, donde los estudiantes son funcionarios desde que ingresan.

Pero por otro lado, está la dimensión “institucional” de la Escuela. Yo no creo que se resolverán todos los problemas siguiendo un modelo de “Gran Escuela” sino más bien revitalizando un rasgo específico que le da su originalidad para con el sistema francés muy elitista de escuelas, a saber su doble naturaleza de establecimiento público *administrativo y universitario* o sea la combinación de un componente administrativo orientado a la solución de los problemas que enfrentan las entidades públicas, con un componente académico, mejor garante al fin de la capacidad de crítica e innovación.

Volviendo ahora a la problemática de la Carrera Administrativa en Colombia, yo diría que ésta se ha convertido paulatinamente en ejercicio de estilo jurídico. Cuántos proyectos, cuántos debates, cuántos foros han sido promovidos, dejando cada vez la impresión amarga que son las mismas ponencias, las mismas argumentaciones, las mismas quejas, las que se oyen. Hasta el argumento que no se aplica la Carrera Administrativa en Colombia porque ha sido concebida en otras latitudes y es entonces inadecuada a la realidad del país, se ha vuelto desueto, porque todo el mundo sabe que los factores decisivos para que no haya sido implementada son exclusivamente políticos; la Carrera Administrativa contradice hoy día en Colombia un modo de actuar político que se relaciona más con el acceso al poder mediante el control de los cargos públicos que con la fuerza de convicción de los programas.

Ahora bien. Aun suponiendo que existiese un consenso político en favor de la vía estatutaria, ¿será que tendríamos así no más la tan anhelada modernización del

aparato estatal? No hay que ilusionarse. La Carrera Administrativa es una barrera jurídica frágil, por lo menos a corto plazo frente a un fenómeno tan estructural y profundo como lo es el clientelismo.

En este sentido, la Carrera es probablemente una condición necesaria pero no suficiente para erradicarlo. Además, no puede desconocerse una tendencia a nivel internacional —que la misma Organización Internacional del Trabajo ha venido reconociendo— hacia el desarrollo de ciertas formas de negociación entre las autoridades administrativas y los funcionarios públicos, tendencia que todos sabemos existe *de hecho* en Colombia también: los últimos acuerdos a nivel nacional con Fenaltrase y localmente como en la Registraduría, Telecom o el Poder Judicial están aquí para recordarnos la fuerza de una práctica cuyo “estatus” es todavía infralegal.

De ahí las preguntas: ¿Cómo insertar esa práctica en el campo de la legalidad? ¿Cómo combinar, en otras palabras, el estatuto con la negociación colectiva? ¿Cómo pensar el estatuto como norma mínima que pueda completarse por acuerdos laborales? Sin entrar en detalles quisiera solamente consignar aquí unas pistas para la reflexión sobre este tema, considerando que encontrarán de todas formas en el material, que tienen a su disposición un artículo dedicado a este aspecto.

1. Considero importante la representación del personal a través de *comisiones paritarias de servicio público* en cada dependencia del Estado como lo propone el último proyecto de Carrera Administrativa elaborado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil y de una comisión nacional paritaria que sería como un Consejo Nacional de Trabajo para el sector público. Esos mecanismos de representa-

ción del personal permitirían evitar muchas tensiones y conflictos, o por lo menos crear un lugar donde puedan expresarse. No olvidemos que el 70% de las huelgas y el 85% de los huelguistas en los últimos diez años son del sector público, a pesar de la prohibición legal.

2. En cuanto a la determinación de las condiciones de empleo, se podría definir primero un “campo negociable” y luego líneas generales a las cuales se articularían las negociaciones en cada dependencia. Sería también pensar en la traducción jurídica de los acuerdos a través de una modificación del marco legal, y en la respectiva articulación con el estatuto de Carrera Administrativa. Esa negociación podría desarrollarse en el seno de los organismos paritarios ya mencionados, que estarían igualmente encargados del control de la aplicación de los acuerdos.

3. Se podría favorecer así mismo la participación de los empleados oficiales en la administración del sector público, dándoles a las comisiones paritarias una doble función de captación de las propuestas de mejoramiento de la eficacia del sector público, y de asesoría y consulta sobre cuantos proyectos que tengan efectos sobre la actividad de las entidades respectivas.

## 5. CONCLUSION

En resumen, y si volvemos a la pregunta central de esta charla: ¿Cuál sería la combinación óptima de la forma estatutaria y la forma negociada que permita la modernización de la Función Pública y el Estado, garantizando a la vez los derechos de los funcionarios? La conclusión es la siguiente:

— Por un lado es preciso tener cuidado en no caer en las tentaciones de sustituir por el sindicalismo y la negociación

colectiva la tarea de construcción y fortalecimiento de la Función Pública, y por ende de modernización del Estado: la Carrera Administrativa es un paso indispensable en esa dirección.

- Pero por otro lado Colombia no puede seguir desconociendo sin afrontar el

correspondiente riesgo social y político, la tendencia hacia la participación de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de empleo, participación que además aportará su contribución a los mismos propósitos de racionalización del aparato estatal.