

Perfil y representatividad de la alta función pública del gobierno central de Colombia

Profile and representativeness of the upper public function of colombia's central government

Profil et représentativité de la haute fonction publique du gouvernement central de la Colombie

André-Noël Roth Deubel

Profesor Investigador Asociado,
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
Politólogo, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales,
Université de Genève (Suiza).

Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y
de la Gestión Pública, Universidad Nacional de Colombia.

E-mail: anrothd@unal.edu.co

Fredy Alejandro Robayo Corredor

Estudiante de Maestría, Instituto de Estudios Políticas y
Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de
Colombia, Bogotá, Colombia.

Politólogo, Universidad Nacional de Colombia,
Bogotá, Colombia. Grupo de Investigación en Análisis de
las Políticas Públicas y de la Gestión Pública, Universidad
Nacional de Colombia.

E-mail: farobayoc@unal.edu.co

Artículo de investigación científica y tecnológica

Según clasificación COLCIENCIAS

Recibido: 20/10/2014

Revisado: 4/11/2015

Aprobado: 3/11/2015

Clasificación Jel: M48; M54

Resumen

Desde el punto de vista de la teoría de la burocracia representativa, la administración pública no se limita a la función clásica de ejecución neutral de las decisiones. Los individuos son portadores de valores, adquiridos a través de un proceso de socialización, que se expresan en una cierta preferencia en sus decisiones. Así, la influencia ejercida en las decisiones políticas y administrativas por los funcionarios públicos, y en particular por los que ocupan los cargos más altos en la jerarquía, se verá orientada por sus valores. El reconocimiento del carácter político y no estrictamente administrativo o técnico de la labor de la alta administración pública hace pertinente indagar por su caracterización social y política. La investigación señala características de género, de origen étnico, geográfico y de formación de la alta función pública, aquí delimitada por los cargos de libre nombramiento y remoción del gobierno central colombiano, perteneciente al gobierno del presidente Santos en el año 2013. En conclusión, se presenta una discusión sobre su representatividad en relación con el conjunto de la sociedad colombiana.

Palabras clave: alta administración pública, burocracia representativa, formación, origen geográfico, representación social, universidad.

Abstract

From the point of view of the theory of representative bureaucracy, public administration is not limited to the classic function of neutral execution of decisions. Individuals are carriers of values, acquired through a socialization process, which are expressed in a certain preference in their decisions. Thus, the influence exerted upon political and administrative decisions by public servants, and particularly by those in the higher posts in the hierarchy, will be guided by their values. Recognition of the political nature and not strictly administrative or technical nature of the work of upper public administration makes it pertinent to inquire for its social and political characterization. Research indicates gender, ethnic origin, geographic, and formation characteristics of upper public function; defined here by the posts of free appointment and removal of the Colombian central government, belonging to the government of President Santos in 2013. In conclusion, a discussion is presented on its representativeness in relation to the Colombian society as a whole.

Keywords: upper public administration, representative bureaucracy, formation, geographic origin, social representation, university.

Résumé

Du point de vue de la théorie de la bureaucratie représentative, l'administration publique ne se limite pas à la fonction classique d'exécuter de façon neutre les décisions. Les individus sont porteurs de valeurs, acquises à travers un processus de socialisation, qui s'expriment sous une préférence au moment des décisions. De même façon, l'influence exercée dans les décisions politiques et administratives par les fonctionnaires publics, et particulièrement par ceux qui occupent les plus hauts charges dans la hiérarchie, sera orientée selon leurs valeurs. La reconnaissance du caractère politique et pas strictement administratif ou technique de la gestion de la haute fonction publique, rend nécessaire de s'interroger sur sa caractérisation sociale et politique. La recherche présente des caractéristiques de genre, d'origine ethnique, géographique, et de formation de la haute fonction publique qui occupe des charges de libre nomination et révocation du gouvernement central colombien sous la présidence de Santos en 2013. En conclusion, on présente une discussion sur leur représentativité face à l'ensemble de la société colombienne.

Mots clef: haute fonction publique, bureaucratie représentative, formation, origine géographique, représentation sociale, université.

1. Introducción

La conducción del Estado y de los asuntos públicos por los gobiernos se realiza a través de funcionarios públicos. Situada en la intersección entre la política y la administración, la alta función pública cumple un papel significativo en la elaboración de las políticas públicas y en su implementación (Mény, 1987). Si se admite que la alta administración pública dispone de una influencia de tipo político, entonces, en el caso de un régimen político democrático basado en la representación, resulta pertinente preguntar por su representatividad no solo en relación con la representación política (los parlamentarios), sino en relación con las características de la población que “administra”. Así, tanto desde la perspectiva de la sociología política como de la teoría de la burocracia representativa, el análisis de las características sociales de este grupo de funcionarios se constituye en un tema legítimo y pertinente de investigación sociopolítica y administrativa. Los objetivos principales de esta investigación consisten en caracterizar el perfil social y académico de los miembros de la alta administración pública del gobierno central de Colombia y en analizar en qué medida esta es representativa de sus administrados¹.

En Colombia, los estudios de sociología política de la administración pública son aún escasos. Se pueden señalar los trabajos de Barrera Restrepo (1988, 1991), Blanco Bugand, Calderón Horta, Castro Muñoz y Rodríguez (1991), Echeverry (1987, 1993), Serres (2004) y, desde una perspectiva histórica, el trabajo de Roth (2006). De estos,

solo el de Serres (2004) se basa en datos posteriores al año 1991, cuando ocurrieron importantes transformaciones del régimen político y del sistema educativo por la adopción de la nueva Constitución Política de 1991. Para la época anterior a 1991, Echeverry ha considerado que las instituciones políticas y administrativas estaban controladas por élites principescas, endogámicas (1987) y clientelistas (1993). Estrada (2005), desde una perspectiva neomarxista y considerando que la “conducción política de la producción política de reformas se encuentra concentrada en manos del poder ejecutivo” (p. 316), muestra cómo la reforma de la política económica del país se definió, en particular desde la década de 1990, por una “élite intelectual” que circulaba entre el sector privado, ligado con los grandes intereses capitalistas nacionales e internacionales, y la alta función pública. Esa élite se caracterizaría por su similitud en términos de trayectorias de formación y experiencias profesionales que explicarían en particular la homogeneidad de sus valores en materia de teoría y política económicas. Sin embargo, en este caso, el autor se centra en la sola política económica y apoya su análisis sobre algunas trayectorias individuales consideradas como representativas o emblemáticas, sin datos de conjunto en relación con la alta función pública. Distinto es el caso del trabajo de Serres (2004) quién buscó caracterizar y establecer perfiles sociales y políticos de la élite administrativa colombiana con base en las respuestas de 131 altos funcionarios pertenecientes al gobierno central a un cuestionario sobre un total de 621 seleccionados a partir del método posicional. La presente investigación apunta a aportar elementos adicionales para una sociología política de la administración pública en Colombia.

2. Marco teórico

El principio clásico de la separación de los poderes concibe a la administración pública, en tanto que entidad sometida al poder ejecutivo, como un instrumento políticamente neutral, es decir sin influencia política. En este sentido, la administración pública no tiene funciones legislativas, ni políticas o judiciales. Los funcionarios públicos ejecutan sin interferencia -sin ira y sin pasión- como lo expresaría Weber (1987), las decisiones y orientaciones políticas de la autoridad legítima y cumplen a cabalidad con las normas vigentes, ni más ni menos. La separación entre la política y la administración corresponde a la de los fines y medios. La política establece los fines y la administración define y pone en marcha los medios más eficientes necesarios para alcanzar tales fines. Esta concepción general es compartida tanto por los teóricos clásicos liberales como marxistas, denegando de esta forma cualquier papel político a la administración pública.

¹ Algunos de los resultados hicieron parte de una ponencia presentada por los autores durante el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Universidad de los Andes, Bogotá, 2013.

Sin embargo, la investigación empírica realizada en las últimas décadas en numerosos países muestra una realidad distinta (Gournay, 1966; Rourke, 1972; Miliband, 1973; Bourdieu, 1989; Urio, Arigoni, Baumann y Joye, 1989; Roth, 1994; Eymeri, 1999, 2001; Meier y Hawes, 2006; Georgakakis y de Lassalle, 2007; Eymeri-Douzans, Georgakakis, 2008; Rouban, 2013). Con el aumento y la expansión de la actividad interventora o reguladora del Estado en la sociedad, la administración pública aparece como una entidad que interviene en el proceso de creación legislativa, produce normas (decretos, reglamentos, resoluciones, directivas), participa en los mecanismos de distribución o redistribución de recursos e interviene activamente en las diferentes fases de la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Es decir, la administración pública tiene un papel activo en el proceso político (Urio, 1984, p. 24).

Lógicamente, se puede considerar que en el marco de una estructura burocrática los niveles jerárquicos superiores serán también los que disponen de una mayor influencia en el proceso político debido al poder de mando y control que ejercen, hacia abajo, sobre la actividad de los niveles inferiores de la pirámide administrativa y hacia arriba, por su cercanía y acceso privilegiado al gobernante como máximo decisor político. El poder de la alta administración se encuentra aún reforzado tanto por lo complejo de los problemas a tratar, que implica mayor especialización y profesionalización por parte de los funcionarios, como por la existencia de un desequilibrio estructural de poder entre la rama ejecutiva y la rama legislativa a favor de la primera, tal como ocurre en sistemas políticos presidencialistas como Francia, Estados Unidos y en la mayoría de los países latinoamericanos, incluida Colombia.

Adicionalmente, en el marco de un sistema de reclutamiento basado en el *spoils system*, o sistema de despojos, asociado históricamente con las prácticas clientelistas, en donde el vencedor político dispone de la administración para la realización de su proyecto político, una parte importante de los cargos públicos y en particular los más altos, quedan a la disposición del gobernante para que nombre a funcionarios de su confianza (De Visscher y Le Bussy, 2001). Esta modalidad de contratación se contrapone al sistema de reclutamiento basado en el mérito, a través del concurso y de la carrera administrativa, que en principio tiende a predominar en los sistemas políticos europeos (Quermonne, 1991, p.137-144). En Colombia, el sistema de despojos se conoce bajo el nombre de cargos de “libre nombramiento y remoción”. En este modelo, aunque no se descarta la importancia de la formación y experiencia profesional, resulta fundamental la lealtad política hacia el presidente. Así, la alta función pública ocupa, por su posición en la estructura

político-administrativa del Estado, un papel de “bisagra” entre política y administración. Se puede postular que la alta administración pública dispone de un cierto grado de autonomía en sus funciones y que, por lo tanto, debe ser considerada también como un actor político y no como un simple instrumento al servicio del poder político.

Desde el punto de vista de la teoría de la burocracia representativa (Dolhan y Rosenbloom, 2003), la administración pública no se limita a la función clásica de ejecución neutral de las decisiones. Los individuos son portadores de valores, adquiridos a través de un proceso de socialización, que se expresan en una cierta preferencia en sus decisiones. Así, la influencia ejercida en las decisiones políticas y administrativas por los funcionarios públicos y en particular por los que ocupan los cargos más altos en la jerarquía, se verá orientada por sus valores. Eso a pesar de la denegación frecuente del carácter político de su labor que expresan los mismos altos directivos públicos. Como ejemplo está el caso de los altos funcionarios colombianos, quienes consideran en su mayoría (57,4%) que su función es pura o principalmente técnica y que fueron escogidos por su “competencia” (Serres, 2004, p. 333-334). Ahora bien, si los valores de los individuos son resultados de los procesos de socialización específicos (origen familiar, étnico, estudios, experiencias profesionales) a los cuales han sido expuestos durante su vida (Subramanian, 1967; Urio, 1984, p.175-176), entonces resulta pertinente interesarse por la composición y las características sociales de los miembros de la administración pública en general y por las de los altos funcionarios públicos en particular.

La teoría de la burocracia representativa considera que una representación (pasiva o activa) sociodemográfica de la administración pública permite garantizar una mayor legitimidad para esta debido a que la población se siente mejor representada, más cercana o identificada, lo que se traduciría por una mayor cooperación de los administrados con la autoridad pública (Meier y Hawes, 2006). En la medida en que la administración pública debe actuar para los intereses generales², es decir, tomar en cuenta en sus acciones el conjunto de los valores e intereses existentes en una sociedad, una representación equilibrada de estos en la institución administrativa debería permitir limitar el riesgo, según la teoría de la burocracia representativa, de que la acción administrativa tienda a privilegiar o a ser capturada por un grupo social en particular en detrimento de los otros (Calvès, 2006). Así, en el caso de Colombia, con el reconocimiento de derechos específicos para las minorías étnicas (poblaciones indígenas y afrodescendientes en particular), para la diversidad de género y por su diversidad de situaciones socioeconómicas, la ausencia de una representación de esta diversidad poblacional en la administración pública,

² La Constitución colombiana de 1991 señala en su artículo 209 que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”

se tendería a limitar su legitimidad y por ende, la confianza en ella, su autoridad y gobernabilidad. A contrario, con una representación administrativa en acuerdo con las características sociodemográficas de la población, se lograría una mayor legitimidad, aceptación y cooperación por parte de los administrados con las autoridades administrativas (Gagnon, Turgeon y De Champlain, 2006; Meier y Hawes, 2006).

Así el impacto sobre la legitimidad de la administración por efecto de los diversos procesos de socialización podría ser doble en los sistemas de cargos de “libre nombramiento y remoción”. De una parte, hacia fuera de la administración, los administrados pueden no percibirse como representados por los altos funcionarios del Estado y, por otra parte, también hacia dentro de la administración, en donde las capas intermedias e inferiores de la administración pública pueden igualmente sentirse extrañas a los altos funcionarios nombrados cuando provienen del exterior de la administración. En efecto, la socialización de estos altos funcionarios puede no ser acorde con el sistema de valores o con la cultura organizacional operante en la administración pública. Esta situación puede entonces eventualmente desembocar en problemas de gobernabilidad tanto interna, con sus subalternos, como externa, con los administrados. Por estas razones, resulta pertinente disponer de datos relativos a los procesos de socialización por los cuales han pasado los miembros de la alta función pública.

3. Metodología: Estudio de caso

Para la presente investigación, realizada en mayo de 2013, se seleccionó a los altos funcionarios del Gobierno central de Colombia a partir del método posicional. Se consideró como alto funcionario público, un servidor público que dispone de la confianza del Presidente de la República y que hace parte de “un grupo separado y diferenciado de servidores públicos que poseen puestos específicos que les... exigen cooperación con el liderazgo político del gobierno” (Alcázar citado por Velasco, 2006, p. 314). Debido al sistema presidencialista acentuado colombiano, en donde el presidente es también el jefe del Gobierno y de la administración³, se consideró que la alta función pública incluía entonces a los dos primeros niveles de la administración central: ministros, viceministros, secretarios generales, directores generales y subdirectores de los departamentos administrativos y directores de los programas especiales y de las entidades adscritas a la

Vice-presidencia y a la Presidencia de la República⁴. Esta decisión se tomó por varios motivos. Primero, porque los ocupantes de estos cargos son legalmente funcionarios bajo el estatuto de “libre nombramiento y remoción”⁵. Segundo, el criterio fundamental de distinción entre función política y administrativa consiste en que la primera corresponde a un cargo electivo, mientras que a la segunda se llega mediante nombramiento, cumpliendo unos criterios mínimos. Así, en el presente caso, los funcionarios que ocupan estos cargos son de la confianza del Presidente, quien actúa también como jefe del gobierno y son nombrados directamente por él, (ministros, directores de departamento administrativo, secretarios generales) o cuentan con su aval (viceministros). Si esta definición de la alta función pública puede *a priori* sorprender, es de anotar que, en el contexto colombiano (y más ampliamente americano), esta manera de definir a la alta función pública se relaciona con el hecho de que se espera comúnmente de estos funcionarios tanto una lealtad política como una competencia técnica en el área de actuación y capacidades de gestión administrativa. Tercero, en el caso colombiano, los ocupantes de estos cargos no pueden tener participación en política debido a la prohibición constitucional para estos de “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas” (Art. 127).

De este modo, se tomó en cuenta la totalidad del universo compuesto por los 104 funcionarios de libre nombramiento y remoción que ocupaban los dos primeros niveles de las 22 instituciones que conformaban el Gobierno Central en el mes de mayo 2013. A continuación se relaciona la entidad y el número de cargos tomados en cuenta: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (3 cargos), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (3), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (5), Ministerio de Cultura (3), Ministerio de Defensa (5), Ministerio de Educación (4), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (4), Ministerio del Interior (4), Ministerio de Justicia y del Derecho (4), Ministerio de Minas y Energía (4), Ministerio de Relaciones Exteriores (4), Ministerio de Salud y Protección Social (4), Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (3), Ministerio del Trabajo (4), Ministerio de Transporte (4), Ministerio de Vivienda (4), Departamento Administrativo de la Función Pública (7), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (3), Departamento Nacional de Planeación (6), Departamento para la Prosperidad Social (8), Vicepresidencia de la República (5) y Presidencia de la República (13).

³ El artículo 189 de la Constitución de 1991 considera al presidente como “Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa”.

⁴ El artículo 208 de la Constitución de 1991 señala que “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

⁵ La Constitución de Colombia reconoce como perteneciente a la función pública diferentes clases de servidores públicos: de elección popular, de carrera, de libre nombramiento y remoción, y trabajadores oficiales (art. 125).

Los perfiles de los funcionarios se establecieron a partir de los siguientes datos: edad, género, pertenencia étnica, departamento de nacimiento, título de pregrado, título más alto de posgrado, universidad del título de pregrado, universidad del título de posgrado y experiencia profesional anterior a ocupar el cargo público actual. La información se recolectó usando diferentes fuentes públicas y privadas (páginas web, páginas institucionales, etc.) y a través de contactos directos con personal de las entidades o directamente vía correo electrónico con los altos funcionarios.

4. Resultados

Los resultados de caracterización de la alta función pública que arrojó la investigación se presentan a continuación de forma general, sin discriminación por entidad específica. Se concluye la sección con el establecimiento del perfil-tipo de un alto funcionario del gobierno central colombiano en 2013.

4.1. Caracterización social de la alta administración del gobierno Santos (mayo 2013)

4.1.1. Rangos de edad

La edad de los funcionarios se agrupó por rangos de edad (Tabla 1)⁶. Como se indica en la Tabla 1, con base en los datos de 77,9% de los funcionarios seleccionados (n=81), se encontró que 48% de los altos funcionarios tienen entre 41 y 50 años de edad (rango 3). Junto con el grupo etario que le sigue [entre 51 y 60 años (rango 4)], se constata que 74% de los miembros de la alta administración pública tienen entre 41 y 60 años de edad. De la misma tabla también se desprende que existe una participación muy baja tanto de personas entre los 20 y los 30 años (rango 1), como de personas mayores a 61 años (rango 5), y entre ambos grupos solo suman 6% del total de los altos funcionarios.

4.1.2. Género

La distribución por género en la alta función pública presenta una leve desigualdad a favor de los hombres, que ocupan 58% de todos los cargos (n=104), mientras

que las mujeres el 42%, si se toma en cuenta que según el Censo del año 2005, 51% de la población colombiana es de género femenino (DANE, sf). Existe por lo tanto una sobrerrepresentación masculina en los altos cargos del Gobierno Nacional.

Tabla 1. Edades de los altos funcionarios

Rango de edad (años)	% (n=81)
20-30	2
31-40	20
41-50	48
51-60	26
61 y más	4

Fuente: elaboración propia.

4.1.3. Pertenencia étnica

En cuanto a la diversidad étnica, reconocida por la Constitución de 1991, se encontró que es muy poca la participación de personas de origen indígena o afrocolombiano en altos cargos del Gobierno central. Así, solo 3% de los altos funcionarios pertenecen a alguna minoría étnica. En términos de representatividad, es de anotar que según el Censo del 2005, 14,1% de la población colombiana se autoidentifica como miembro de alguna comunidad indígena (3,4%) o afrocolombiana (10,6%) (DANE, 2007, p.37). Estos datos muestran una importante sub-representación de los grupos étnicos en esta categoría de funcionarios. Además, estos funcionarios pertenecientes a estos grupos étnicos se encuentran en cargos destinados a atender programas especiales para estas poblaciones.

4.1.4. Proveniencia geográfica

La indagación por el lugar de origen de los altos funcionarios públicos (n=84) muestra una importante sobrerrepresentación de los bogotanos. En efecto, la mitad de ellos nació en la ciudad de Bogotá (Gráfica 1) y según el Censo de 2005, solo 11,8% de la población colombiana nació en la capital del país (DANE, sf). Para el año 2013 la población de Bogotá representaba aproximadamente 16,2% de la población total del país⁷. Solo 23% de los funcionarios nació en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Valle del Cauca, aunque estos departamentos representan 73,9% del lugar de nacimiento del total de la población colombiana.

4.1.5. Formación profesional (pregrado)

La formación profesional en pregrado⁸ (Tabla 2) de los

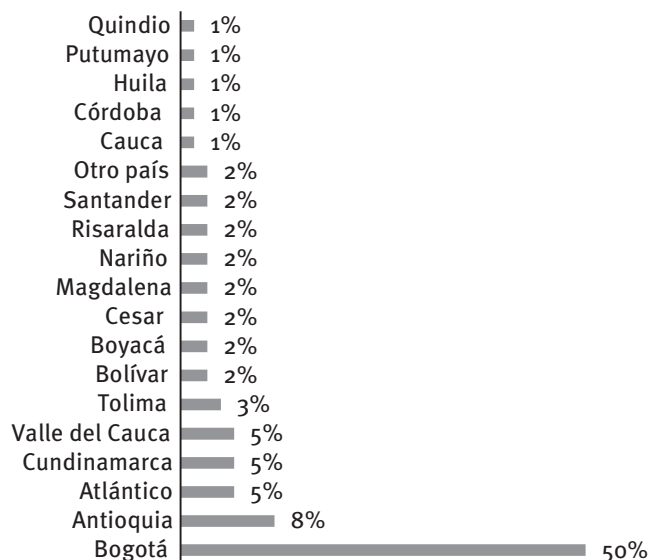
⁶ La información recolectada se clasificó de acuerdo con unos rangos de edad que se presentan con los siguientes códigos: 1: Entre 20 y 30 años; 2: Entre 31 y 40 años; 3: Entre 41 y 50 años; 4: Entre 51 y 60 años; 5: Con 61 o más años.

⁷ Cálculo propio, a partir de las proyecciones del 2013 del DANE.

⁸ Para clasificar la formación profesional en pregrado y posgrado se utilizaron los siguientes códigos: 1: Derecho; 2: Ciencias Económicas y Administración de Empresas; 3: Ciencias Sociales (sociología, trabajo social, antropología, y afines); 4: Ciencias administrativas y políticas (administración pública, ciencia política y afines); 5: Ingenierías; 6: Ciencias humanas (filosofía, historia, letras, etc.); 7: Otras (Gráfica 5).

altos funcionarios del Gobierno central está concentrada principalmente en el área del derecho (45%), seguida por los economistas y administradores de empresas (24%); 10% de la alta función pública se graduó en el área de las ciencias administrativas o políticas, igual proporción lo hizo en alguna ingeniería. Solo 3% estudió algún pregrado de humanidades, ningún funcionario ostenta un pregrado en ciencias sociales y un solo alto funcionario, adscrito a la Presidencia de la República, no tiene título de pregrado.

Gráfica 1. Departamento de nacimiento (n=86)



Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Áreas de formación de pregrado (n=101)

Áreas de formación	%
Derecho	45
Ciencias económicas y administración de empresas	24
Ciencias sociales (sociología, trabajo social, antropología y afines)	0
Ciencias administrativas y políticas (administración pública, ciencia política y afines)	10
Ingenierías	10
Ciencias humanas (filosofía, historia, letras, etc.)	3
Otras	7
Sin título	1

Fuente: elaboración propia.

4.1.6. Formación posgraduada

La gran mayoría de los funcionarios tienen un título de posgrado (88%). De los 89 funcionarios que poseen un título de posgrado (Tabla 3)⁸, 42% lo han realizado en el área de las ciencias administrativas o políticas, seguidos por las áreas de las ciencias económicas (25%) y del derecho (25%). Los estudios de posgrado en áreas afines a las ingenierías son ausentes y las áreas relacionadas con las ciencias sociales y las humanidades mantienen una pequeña participación (2%).

Tabla 3. Áreas de formación de posgrado (n=89)

Áreas de formación	%
Derecho	25
Ciencias económicas y administración de empresas	25
Ciencias sociales (sociología, trabajo social, antropología, y afines)	3
Ciencias administrativas y políticas (administración pública, ciencia política y afines)	42
Ingenierías	0
Ciencias humanas (filosofía, historia, letras, etc.)	2
Otras	3
Sin título	1

Fuente: elaboración propia.

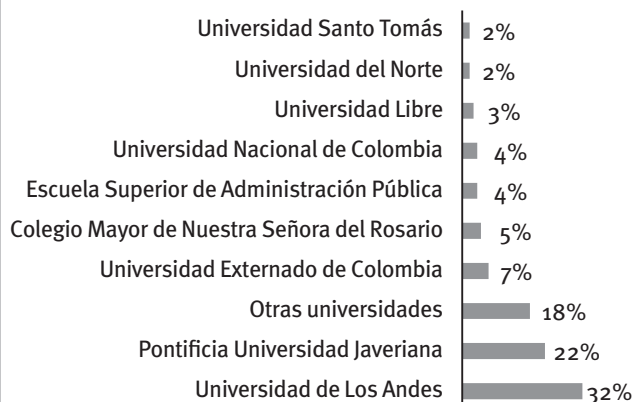
4.1.7. Lugares y niveles de los estudios

En cuanto a la universidad donde los funcionarios obtuvieron sus títulos de pregrado se observa que 32% de los altos funcionarios se graduaron en la Universidad de Los Andes, seguida por la Pontificia Universidad Javeriana (22%), (Gráfica 2). La tercera universidad en importancia es la Universidad Externado de Colombia (7%), seguida por la Universidad del Rosario (5%). Por lo tanto, estas cuatro universidades privadas concentran 66% de todos los funcionarios (n=99). También se observa que 87% de los altos funcionarios son egresados de universidades privadas y solo 13% de universidades públicas. La principal universidad pública del país, la Universidad Nacional de Colombia, tiene una presencia similar a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (institución pública), con 4%; 96% realizó sus estudios de pregrado en Colombia (Gráfica 3) y 87% realizó sus estudios específicamente en la ciudad de Bogotá (Gráfica 4).

En la formación de posgrado se presentan diferencias y continuidades respecto a los anteriores datos. Las cuatro universidades que encabezan la lista para la formación de pregrado [Rosario, Externado, Javeriana y Los Andes (66%)], lo siguen haciendo en el posgrado (34%), aunque de manera menos importante, cediendo espacio ante una importante diversidad de universidades (Gráfica 5), sobre todo instituciones ubicadas en el exterior. En este último aspecto, se observa que 53% de las universidades donde se obtuvieron los títulos de posgrado están ubicadas en otros países (Gráfica 6), lo que implica un cambio significativo respecto a la situación para los títulos del pregrado. Se observa que las universidades privadas siguen siendo las instituciones educativas de donde son egresados la mayoría (77%) de los altos funcionarios del Gobierno central.

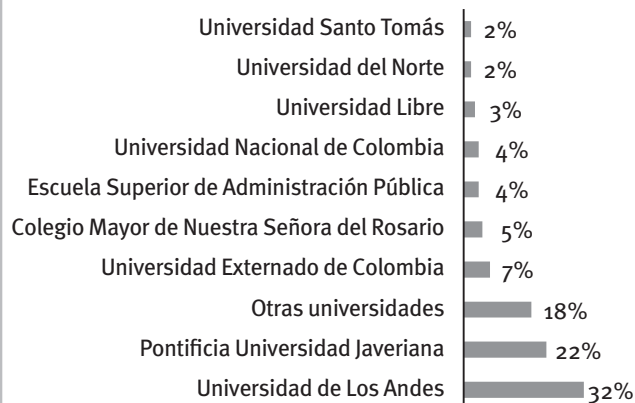
Finalmente, con respecto al nivel de la formación profesional, se constata en la Tabla 4 que el 88% de los funcionarios disponen de una formación posgraduada. Los niveles de estudio en donde se concentran la mayoría de los funcionarios son las especializaciones y las maestrías, mientras que sólo un porcentaje pequeño (11%) cuenta únicamente con su título de pregrado o con un título de doctorado (16%).

Gráfica 2. Principales Universidades del Pregrado Nivel Nacional (n=99)



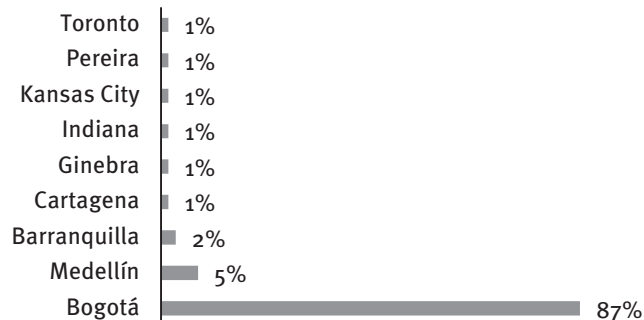
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 3. País de la universidad del pregrado (n=99)



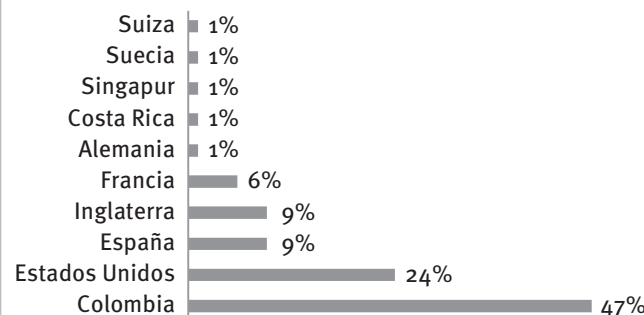
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 4. Ciudad de la universidad del pregrado (n=99)



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 6. País de posgrado (n=88)



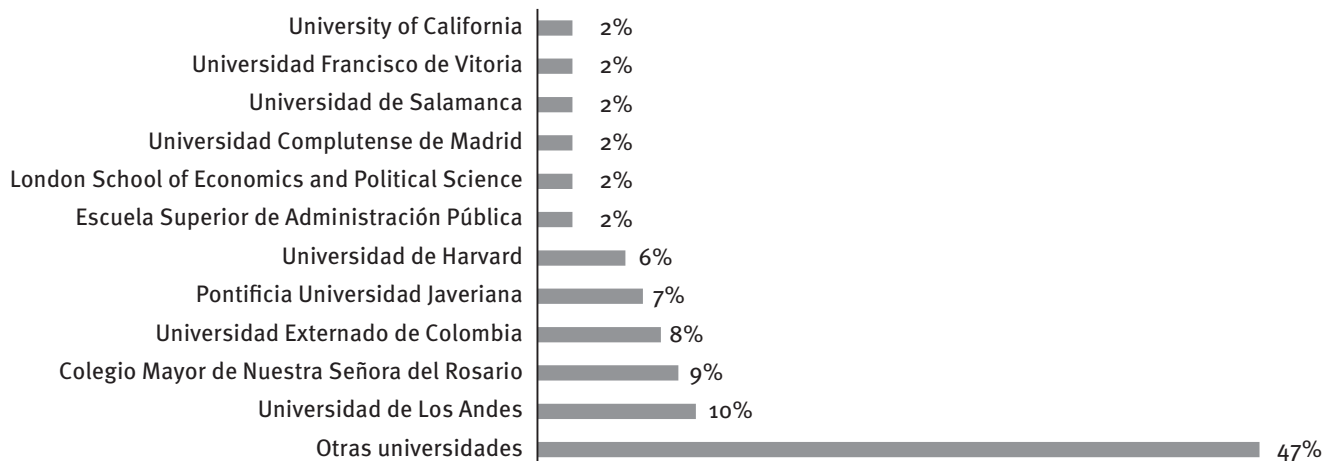
Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Nivel máximo de estudios (n=101)

Áreas de formación	%
Pregrado	11
Especialización	36
Maestría	36
Doctorado	16
Sin título	1

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 5. Principales universidad del posgrado (n=88)



* En el caso de “otras universidades”, corresponde a lugares en donde solo un funcionario ha obtenido su posgrado.

Fuente: elaboración propia.

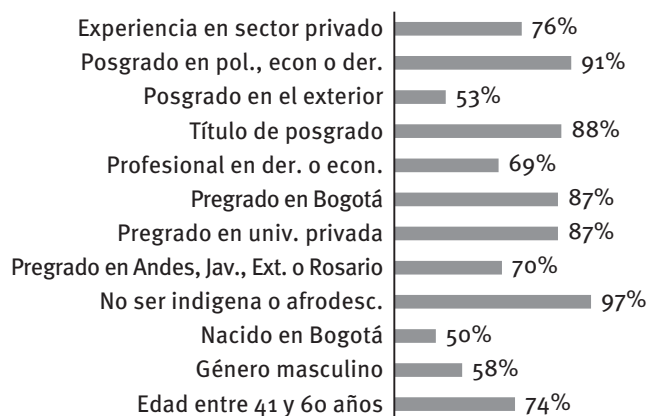
4.1.8. Experiencia profesional en el sector privado

Para terminar, se indagó sobre su trayectoria profesional, en particular nos interesó saber si los altos funcionarios disponían de una experiencia laboral en el sector privado. Aquí el resultado muestra que 76% trabajó por un año o más en el sector privado, lo que significa que solo 24% de los funcionarios concentró su vida laboral en el sector público.

4.2. Conclusión: un perfil-tipo del alto funcionario del gobierno central

Los datos arrojados nos permiten construir un perfil-tipo del alto funcionario del gobierno central a partir de la posesión de las características que parecen aumentar la probabilidad de ocupar uno de estos cargos en Colombia (Gráfica 7). Así, el funcionario-tipo tiene entre 41 y 60 años de edad (74%), es preferentemente hombre (58%) nacido en Bogotá (50%) y no pertenece a una minoría étnica del país (97%). En términos de formación, el alto funcionario se graduó en Bogotá (87%) en una universidad privada (87%), preferiblemente en las universidades de Los Andes o Javeriana (57%) o como opción subóptima, en las universidades Externado de Colombia o del Rosario (13%), de un pregrado en derecho o economía (69%). Cursar un posgrado es prácticamente una obligación (88%), de nivel de especialización o maestría (72%). Los estudios de posgrado deben ser preferentemente en las áreas de las ciencias administrativas y políticas (40%), economía (26%) o derecho (25%), y ojalá en el exterior (53%), sobre todo en Estados Unidos (23%). La experiencia laboral en el sector privado es también una importante ventaja (76%).

Gráfica 7. Frecuencias de características de la alta administración pública del Gobierno Nacional (mayo 2013; n=81 - 104 según ítem)



Fuente: elaboración propia.

5. Discusión

Como lo sintetiza el perfil-tipo establecido, en su

conjunto, la alta función pública del gobierno central colombiano presenta un perfil muy elitista y resulta ser bastante distante de una representación sociodemográfica de la población. Estos datos corresponden también en buena parte a los datos obtenidos por Serres (2004) para los años 2000 y 2002 (Tablas 5 a 8), a pesar de las diferencias en la muestra y la metodología de recolección de la información entre los dos estudios. En particular, los datos relativos a los lugares de nacimiento muestran que se sigue con una mitad de todos los altos funcionarios nacidos en Bogotá. En cuanto a la distribución por género, los datos parecen indicar una progresión significativa, aunque siempre desequilibrada, de la participación femenina entre 2002 y 2013 (Tabla 5). Para la universidad de formación de pregrado de los altos funcionarios, los datos parecen señalar para el año 2013 un proceso de concentración mayor en dos universidades privadas: la Universidad de los Andes y la Pontificia Universidad Javeriana; 39,9% de los altos funcionarios disponían de un título profesional otorgado por una de estas universidades entre los años 2000 y 2002, mientras que en el año 2013 era el 54%. Sin embargo, la participación de la universidad pública es estable (Tabla 6). En materia de formación, la presencia del área jurídica parece reforzarse en detrimento de las ingenierías (Tabla 7). Y por último, sigue siendo constante la importancia de tener una experiencia en el sector privado (Tabla 8). Así, de manera general, con estos resultados de comparación parcial, parece existir una continuidad en los procesos de socialización y, por ende, del perfil general de la alta función pública del gobierno central entre 2002 y 2013. Sin embargo, es preciso señalar que, por un lado, no fue posible indagar acerca de los orígenes familiares, ni de los posicionamientos ideológicos y afiliaciones políticas de los funcionarios, siendo estos elementos importantes para el proceso de socialización (Bourdieu, 1989). Esto constituye sin duda una limitación importante al presente estudio.

6. Conclusiones

Uno de los objetivos centrales de la investigación consistía en observar en qué medida la alta burocracia pública del gobierno central era representativa de sus administrados, considerando que, según la teoría de la burocracia representativa, un déficit de representación es fuente de problemas de legitimidad y de gobernabilidad tanto interna como externa. Los resultados permiten avanzar tres hipótesis para investigaciones futuras.

Los datos indican que desde la perspectiva geográfica y de género, existe y persiste a través del tiempo una clara sobrerrepresentación de los bogotanos y de los hombres. En términos de formación profesional, como factor importante para la socialización de los individuos, es notoria la presencia casi oligopólica de egresados de un pequeño grupo de universidades privadas prestigiosas en detrimento en particular de las universidades públicas

Tabla 5. Lugar de nacimiento y género

Lugares de nacimiento	2000-2002, 2004 (n=131) (%)	2013 (n=84) (%)
Bogotá	51,9	51,9
Antioquia	17,6	17,6
Valle	5,3	5,3
Otros	25,2	25,2
<i>Género</i>		
Masculino	66,4	66,4
Femenino	33,6	33,6

Fuente: Datos de 2000-2002. Serres (2004). Elaboración propia.

Tabla 6. Lugar de formación profesional (pregrado)

Lugar de formación de pregrado	2000-2002, 2004 (n=131) (%)	2013 (n=84) (%)
Univ. de los Andes	23,7	32
Univ. Javeriana	15,3	22
Univ. Externado	6,1	7
Univ. Rosario	3,1	5
<i>Total</i>	48,2	66
Universidad pública	17,5	17

Fuente: Datos de 2000-2002: Serres (2004). Elaboración propia.

Tabla 7. Formación profesional (pregrado)

Formación de pregrado	2000-2002, 2004 (n=131) (%)	2013 (n=84) (%)
Derecho	25,2	45
Economía y administración de empresas	32	24
Ingeniería	22,9	10
<i>Total</i>	80,1	79

Fuente: Datos de 2000-2002: Serres (2004). Elaboración propia.

Tabla 8. Experiencia laboral en el sector privado

Formación de pregrado	2000 - 2002, 2004 (n=131) (%)	2013 (n=84) (%)
Experiencia laboral en el sector privado	86,7	76

Fuente: Datos de 2000-2002: Serres (2004). Elaboración propia.

y de las universidades establecidas en las regiones. De manera que la alta administración del gobierno central aparece como un grupo social muy homogéneo en su composición desde el punto de vista de la socialización académica y denota también, por la fuerte presencia de la formación en universidades privadas costosas, de un origen social más bien acomodado. La comparación con los datos de Serres (2004), indica, incluso, un proceso de mayor concentración en relación con las universidades de origen. De modo que se puede considerar que el perfil de socialización de la alta burocracia colombiana es muy poco representativo de sus administrados y que una mayor atención en este aspecto podría, hipotéticamente, permitir reforzar la legitimidad y la gobernabilidad del Estado colombiano.

Otro aspecto de interés, no contemplado inicialmente, es el aumento de la presencia de las formaciones jurídicas en detrimento de las ingenierías entre 2002 y 2013.

Esta evolución podría eventualmente ser leída como un indicador del reforzamiento de la transformación del Estado colombiano en un Estado más regulador que productor de bienes y servicios públicos, en coherencia con la perspectiva de un Estado neoliberal, el cual privilegia la regulación más que la intervención directa en el mercado.

Finalmente, y con base en el perfil-tipo obtenido, se puede hacer la hipótesis de una probable mayor influencia de los intereses y valores de los grupos sociales privilegiados en la concepción de las acciones y de las políticas públicas llevadas a cabo por la administración central. En particular, la muy débil representación de la diversidad étnica dificulta probablemente el reconocimiento concreto de esta diversidad por la administración pública nacional.

Por lo anterior, de un lado, se considera importante pensar en una mayor democratización de la administración pública, no solo en el sentido de hacer más participativa

la formulación e implementación de políticas públicas, sino permitiendo también el acceso y la influencia de representantes de todos los sectores sociales a los lugares de decisión pública tal como lo es la alta administración pública. Se cree que la exclusión de la mayoría de los sectores sociales del país de las instancias de decisión pública afecta de un lado la legitimidad de las instituciones estatales y del otro lado dificulta la reducción de la brecha entre la formulación y la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, tampoco se puede considerar mecánicamente que los altos funcionarios con un origen familiar acomodado y estudios en universidad privada de prestigio asuman sistemáticamente valores y políticas elitistas, mientras que, al contrario, los altos funcionarios de extracción social media o baja y con estudios en universidades públicas, defiendan valores más en correspondencia con los grupos sociales de origen. El tema necesita ciertamente llevar a cabo más investigaciones.

7. Agradecimientos

Los autores agradecen a los estudiantes del programa de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, que colaboraron a la recolección de los datos. Gracias a los pares evaluadores anónimos por sus pertinentes comentarios los cuales permitieron mejorar el presente texto.

8. Conflicto de interés

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés.

9. Referencias

- Barrera Restrepo, E. (1988). *Las elites administrativas en Colombia*. Bogotá, Colombia: ESAP
- Barrera Restrepo, E. (1991). *Los círculos del poder en Colombia*. Bogotá, Colombia: ESAP, Universidad de Antioquia.
- Blanco Bugand, J., Calderón Horta, H., Castro Muñoz, A., y Rodríguez, Jacomes M. (1991). *Los gabinetes ministeriales como elites políticas – Colombia (1972-1990)*. Bogotá, Colombia: Facultad de Estudios Interdisciplinarios Pontificia Universidad Javeriana. Serie Monografías N° 6.
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d'État*. París, Francia: Éditions de Minuit.
- Busino, G. (1993). *Les théories de la bureaucratie*. París, Francia: PUF.
- Calvès, G. (2006). Introduction. *Revue française d'administration publique*, (N°118), 245-250.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (s.f.). *Sistema de Consulta de Información Censal*. Recuperado 27/07/13 de <http://190.25.231.242/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá, Colombia: DANE, Dirección de Censos y Demografía.
- De Visscher, C., & Le Bussy, G. (2001). La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif. *Pyramides. Revue du Centre d'Etudes et de Recherche en Administration publique*. (3), 61-80.
- Dolhan J., & Rosenbloom, D. H. (dir.). (2003). *Representative Bureaucracy: Classic Reading and Continuing Controversies*. Armonk, USA: Sharpe.
- Echeverry Uruburu, Á. (1987). *Elites y proceso político en Colombia – 1950-1978: una democracia principesca y endogámica*. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones FUAC.
- Echeverry Uruburu, Á. (1993). *Elites, clientelismo y burocracia estatal – 1960-1990*. Bogotá, Colombia: Universidad Autónoma de Colombia.
- Estrada J., (ed.). (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América latina*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Eymeri, J. M. (1999). *Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère*. (Tesis Doctoral). Université Paris I Panthéon-Sorbonne: Paris, Francia.
- Eymeri, J. M. (2001). *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*. Maastricht, Holanda: Presse de l'IEAP.
- Eymeri-Douzans, J. M., & Georgakakis, D. (2008). Les hauts-fonctionnaires de l'Union européenne. In C. Belot, P. Magnette, S. Saurugger (Eds.). *Science politique de l'Europe* (p. 20), Paris, Francia: Economica.
- Gagnon A.G., Turgeon L., & de Champlain O. (2006). La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux. *Revue française d'administration publique*, (118), 291-306.
- Georgakakis D., & de Lassalle M., (2007). Genèse et structure d'un capital institutionnel européen: les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (166-67), 38-53.
- Gournay, B. (1966). *Introduction à la science administrative*. Paris, Francia: A. Colin.
- Meier, K. J., & Hawes, D. P. (2006). Le lien entre représentation passive et active de l'administration. *Revue française d'administration publique*, (118), 265-279.
- Mény, E. (1987). A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires. *Pouvoirs*, (40), 5-23.
- Miliband, R. (1973). *L'Etat dans la société capitaliste*. Paris, Francia: Maspero.
- Quermonne, J. L. (1991). *L'appareil administratif de l'État*. Paris, Francia: Seuil.
- Roth, A-N. (1994). *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse* (Collection Études et Recherches N°29). Genève, Suiza: Université de Genève.
- Roth, A-N. (2006). La génesis del Estado republicano en Colombia: Elementos para una historia social de la administración pública. *Cuadernos de historia del derecho*, 13, 281-296.
- Rouban, L. (2013). La féminisation des élites administratives: avancée sociale ou nouvelle discrimination? *Revue française d'administration publique*, (145), 5-10.
- Rourke, F. (1972). *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston, USA: Little, Brown & co.
- Serres, F. (2004). *Les élites de l'administration publique en Colombia*. (Thèse de Doctorat). Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, Université Paris III, Sorbonne Nouvelle: Paris, Francia.
- Subramanian, V. (1967). Representative Bureaucracy: A Reassessment. *American Political Science Review*, 61(4)1010-1019.
- Urio, P., Arigoni, G., Baumann, E., & Joye, D., (1989). *Sociologie*

- politique de la haute administration publique de la Suisse.*
Paris, Francia: Economica.
- Urio, P. (1984). *Le rôle politique de l'administration publique.*
Lausanne, Suiza: LEP.
- Velasco Sánchez, E. (2006). La capacitación de los altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia". *Gestión y Política Pública*, 15(2), 307-367.
- Weber, M. (1987). *Economía y sociedad.* México D.F., México: FCE.



Cuadernos de Administración / Facultad de Ciencias de la Administración / Universidad del Valle
Periodicidad: semestral / ISSN impreso N° 0120-4645 - ISSN electrónico N° 2256-5078 / Nombre abreviado: cuad.adm.
Edición Vol. 31 N° 54 (julio - diciembre de 2015)
Perfil y representatividad de la alta función pública del gobierno central de Colombia / André-Noël Roth Deubel,
Fredy Alejandro Robayo Corredor.



Revista Cuadernos de Administración por Universidad del Valle se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia.
Basada en una obra en <http://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/>