
EVALUACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDÍA DE PASTO

Por: Antonio Bastidas Unigarro¹ - Sonia Bolaños Escobar²

RESUMEN

Este artículo aborda la aplicación de las distintas normas de carrera administrativa (Leyes 27 de 1992, 446 de 1998 y 909 de 2004) en la Alcaldía Municipal de Pasto, en cuanto al sistema de talento humano se refiere y muestra los resultados de la investigación frente a procesos de ingreso, capacitación y estímulos, evaluación del desempeño y motivación del personal inscrito en carrera administrativa, abarcando el análisis histórico desde 1994, pero particularmente haciendo énfasis en los años 2007 a 2010. Finalmente el análisis apunta a las bondades y dificultades en la aplicación del nuevo modelo de gestión del talento humano en el ente territorial.

Palabras claves: Carrera Administrativa, Talento Humano, Funcionario público, Merito, Competencias laborales.

Clasificación JEL: M12, M54, K31.

ABSTRAC

This paper addresses the application of different standards of career management (Law 27 of 1992, 446 1998 and 909 of 2004) in the Municipality

-
1. Economista y Abogado de la Universidad de Nariño; especialista en Administración Pública, Alta Gerencia y Egresado del Postgrado en Derecho Administrativo. Funcionario de Carrera en la Alcaldía Municipal de Pasto y Docente de cátedra de la FACEA de la Universidad de Nariño. Email: bastidas2005@yahoo.es.
 2. Administradora de Empresas. Especialista en Gerencia Social del CEILAC de la Universidad de Nariño. Estudiante de maestría de Organizaciones en la UNAD. Investigadores y Docente de la UNAD CEAD Pasto. Email: Sonia.boles@yahoo.mx.com

of Pasto, in terms of human talent system is concerned and shows the results of research from admission processes, training and incentives, performance evaluation and motivation of personnel enrolled in administrative career, spanning historical analysis since 1994, but particularly with emphasis on the years 2007 to 2010. Finally, the analysis points to the benefits and difficulties in implementing the new management of human talent in the local authority.

Keywords: Civil Service, Human Talent, Public servant, Merit, Job skills.

JEL Classification: M12, M54, K31.

INTRODUCCIÓN

El actual enfoque gerencial de la administración pública se orienta a brindarle al aparato estatal una burocracia cada vez más capacitada y competente para asumir los retos de la modernidad. Por ello, en Colombia, se ha instituido en el plano constitucional para los niveles nacional y territorial la carrera administrativa como mecanismo para lograr los fines de la función pública, con la expedición de la ley 27 de 1992, y mas tarde la ley 443 de 1998. Actualmente la carrera administrativa se estructura en los lineamientos de la ley 909 del 2004.

El problema por el cual se abordó la investigación se formuló bajo la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el desarrollo de la carrera administrativa en la Alcaldía de Pasto respecto de los procesos de ingreso, capacitación, estímulos, evaluación del desempeño y motivación del personal?

Como objetivo central de la investigación se propuso analizar el desarrollo de la Carrera Administrativa en la Alcaldía de Pasto frente a los procesos de ingreso, estímulos, capacitación, evaluación del desempeño y motivación de su talento humano.

La investigación, de tipo descriptivo, partió de las fuentes secundarias existentes en los archivos de la entidad, tomando como base las disposiciones nacionales y en particular las del orden territorial. La información primaria se recogió mediante encuestas aplicadas al 34,5% de los funcionarios de carrera³, por niveles jerárquicos (profesional, técnico y administrativo). En

3. Para calcular el tamaño de la muestra se recurrió a la siguiente formula:

Tamaño maestral: $N = Z^2 pq / (e (n-1) + z pq)^2$.

Donde Z toma un valor de 1,96 para un nivel de confianza del 0,05; P: Prevalencia esperada del parámetro a evaluar. Para el caso se toma la opción mas desfavorable ($p = 0,5$), que hace mayor el tamaño muestral. $q = 1-p$; e = error que se prevé cometer, en el caso 0,1. Aplicando al caso: Tamaño Muestral = $174(1,96)(1,96)(0,5)(0,5)/(0,1)(0,1) (173) + (1,96)(1,96)(0,5)(0,5)$.

Tamaño Muestral = $163/2,67 =$ aproximadamente 60 encuestas. Fórmula consultada en Muestreo probabilística. Domenec. (1999) en www.chospab.es/calidad/archivos/Metodos/Muestreo.pdf. Extraído el 1 de febrero del 2011.

el presente documento se presentan los resultados que arrojaron el análisis de variables como: la selección de personal, los procesos de capacitación, estímulos y bienestar, la evaluación del desempeño y la motivación.

Se aplicó el método deductivo-inductivo, que partiendo del marco normativo nacional precisa su aplicación en concreto a la realidad de la Alcaldía de Pasto. Finalmente se exponen los resultados de la investigación.

1. MODELO DE GESTIÓN EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Antes de la Constitución de 1991, la carrera administrativa respondió a las exigencias de un Estado interventor, que propició la oferta laboral y el crecimiento del Estado, respondiendo más a un paradigma de reproducción en el empleo público, cuya rigidez, su poca movilidad laboral y la conservación de estructuras tradicionales e inflexibles, son sus rasgos más característicos.

Ahora, con la Constitución de 1991, se hace explícita la connotación de Estado Social de Derecho, se consagra una amplia gama de derechos y de mecanismos de protección ciudadana y otorga un trato preferencial a los asuntos relacionados con el trabajo y la seguridad social. El régimen de la función pública recibe un tratamiento privilegiado, puesto que cerca de la mitad de los 380 artículos de la Constitución Política contienen disposiciones sobre el modelo y el régimen de función pública en Colombia. (Hernández, 2004).

En particular, la Constitución Política consagra la carrera administrativa como principio rector de las relaciones laborales en el sector público colombiano. Así, el artículo 125 señala que los empleos públicos son de carrera y establece las excepciones a dicho mandato general⁴. Igualmente, dispone que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se llevará a cabo previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; prohíbe que la filiación política de los ciudadanos determine su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción, lo cual armoniza con el derecho de igualdad de acceso al ejercicio de cargos y funciones públicas, sin ninguna discriminación por razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (Constitución Política, 1991, arts. 13 y 40).

4. Se exceptúan de la carrera administrativa, los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (art. 125 C.N.)

Para ingresar a la carrera y beneficiarse de los derechos que ella otorga, la Constitución no admite la inscripción extraordinaria ni la convalidación de derechos de carrera (Corte Constitucional. Sentencias C-030/97 y C-372/99).

Por su parte, asigna a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) las funciones de administración y vigilancia de los sistemas de carrera, con excepción de aquellos que tengan carácter especial⁵.

Otro aspecto que fortalece la noción de carrera administrativa como sistema técnico de administración de personal en el sector público es la separación de funciones entre la selección y la nominación, lo cual brinda un soporte democrático amplio para el acceso al ejercicio de cargos y de funciones públicas, en condiciones de igualdad de oportunidades para todos.

Pretendiendo desarrollar las orientaciones paradigmáticas frente a la Carrera Administrativa, tomando como base lo expuesto por Hernández (2004), hay que considerar que las políticas de administración del personal han seguido dos orientaciones en el diseño de las normas de carrera administrativa en Colombia. La primera fundamentada en la racionalidad legal y la segunda en la racionalidad económica.

La racionalidad legal concibe la acción de la administración pública como la ejecución del derecho público. En este sentido, ningún acto del servidor público puede estar por fuera de los mandatos constitucionales o legales. Por ello, el poder de la ley es el eje racionalizador de la misión gubernamental, fuera de ella las posibilidades de innovación son precarias e inexistentes. En este modelo se le otorga a la norma el valor de la eficiencia y la organización administrativa típica es la burocrática. Esto significa que de la norma surgen los elementos que estructuran el aspecto organizacional de las instituciones y conceden una dinámica particular al funcionamiento del aparato estatal para cumplir sus fines. En tanto que la eficiencia, se despliega por medio de procedimientos, jerarquías, división del trabajo e individualidad en el mismo, prescripción rígida de funciones, unidad de dirección y sistemas de control, e igualmente dispone que el origen de los problemas se encuentra en la cultura organizacional y en la ideología administrativa y no en los individuos. Este modelo se consagró en Colombia desde 1968 y se caracterizó, además, por la rigidez en el empleo, la poca movilidad laboral, la evaluación del desempeño ligado a las funciones del

5. Los sistemas de carrera exentos de la administración y vigilancia por la CNSC son aquellos que tienen carácter especial asignado de manera directa por la Constitución Política. Entre éstos se encuentran: el sistema de carrera de la rama judicial, el de la Procuraduría General de la Nación, el de la Contraloría General de la República y el de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el de la carrera militar y el de la Policía Nacional.

cargo y se conservaron las estructuras tradicionales e inflexibles, sin mayores posibilidades de movilidad geográfica.

La historia enseña que el mencionado modelo de racionalidad legal, fue incapaz de atender las demandas básicas de la sociedad y de garantizar el creciente proceso de acumulación del capital y entró en crisis. Su ineficiencia, aunada a los excesos de regulaciones y controles anticorrupción le hizo incurrir en altos costos, lo que afectó principalmente a la equidad.

De otra parte, el nuevo paradigma tiene un sustento teórico en el análisis económico del derecho, en la teoría del nuevo institucionalismo económico y en la teoría de la elección pública, las cuales permiten reformas complejas a la manera como el gobierno administra los recursos sociales y la forma de ejecutar las decisiones de política pública, con miras a producir resultados e incrementar la eficacia institucional. Este modelo exige de los gobernantes impulsar prácticas de gestión dentro del entorno de la competitividad y la rendición de cuentas al ciudadano, como ejercicio del control social. Así mismo, el exceso de regulaciones, controles y procedimientos impide el desempeño eficiente del servidor público, quien podría producir más en condiciones de libertad y autonomía, como condiciones que favorecen la creatividad.

Este nuevo modelo se caracteriza por la redefinición del papel del Estado y de la naturaleza de las funciones a su cargo; la modernización tecnológica y la introducción de nuevos sistemas gerenciales en la actividad de las entidades oficiales; la fijación de criterios de eficiencia y eficacia en todas las formas de actuación del Estado; la adopción de mecanismos para fortalecer las relaciones entre los servidores públicos y la población en general; la generación de espacios de actuación para la participación ciudadana; la tendencia a la reducción de los niveles jerárquicos en que se agrupan los empleos públicos y a la unificación regulatoria en los asuntos de función pública y carrera administrativa o la introducción de normas de derecho privado en este tipo de relaciones.

Por consiguiente, la nueva dinámica del paradigma exige una reorientación del ordenamiento jurídico y se precisa superar la simple descripción de funciones y responsabilidades, para construir un modelo basado en competencias con clara orientación al servicio que cumplen. Este propósito se logra a través de la generalización de plantas globales de empleos; la reducción de los niveles jerárquicos para horizontalizar la estructura administrativa⁶; la

6. En 1997 los empleos públicos se agrupaban en siete niveles jerárquicos: Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico, Administrativo y Operativo. En 1998, pasan a seis niveles, luego de fusionar en el Nivel Asistencial los niveles Administrativo y Operativo. En 2004 se elimina el Nivel Ejecutivo.

distribución racional de cargas de trabajo; el cambio de naturaleza jurídica de las entidades, con el consecuente cambio del régimen de sus empleados o la liquidación de entidades oficiales y la creación de nuevas empresas del Estado; aunado a las nuevas formas administrativas de manejo del personal, tales como los modelos de empoderamiento, la administración por competencias, la calidad total y el mejoramiento continuo, entre los principales. Así, este modelo modernizador inserta como característica la competencia entre entidades públicas y empresas privadas, donde las políticas de administración de personal deben estimular la orientación de la fuerza de trabajo, buscando calidades y competencias en el talento humano.

La modernización y el nuevo paradigma, tiene sus bases en la teoría de la elección pública (Restrepo, 2003)⁷ la cual, parte del supuesto de que para entender el comportamiento del gobierno, en primer lugar, es fundamental, entender el comportamiento de las personas integrantes de él y en segundo lugar, para analizar el comportamiento burocrático hay que considerar el postulado según el cual, los individuos son egoístas, racionales y maximizadores de su propia utilidad.

De esta manera, se afirma que los individuos y grupos impulsan sus intereses particulares o la “búsqueda de rentas” o sea, la forma de obtener beneficios a través de los negocios del gobierno (González, 2004); este comportamiento afecta las estrategias gubernamentales y obviamente sus resultados. Lo anterior, aplicado al espíritu de la ley de carrera, significa que cuando se establece los principios del mérito, igualdad, eficiencia, rendición de cuentas, indicadores de gestión, convenios de desempeño, entre otros elementos de tipo axiológico, técnico, y político, se pretende quitarle fuerza a los intereses egoístas, calculadores y maximizadores de la utilidad individual del burócrata.

En suma, el éxito del paradigma modernizador discurre por el camino de la elaboración de planes y estrategias con objetivos claros y realistas, pero su éxito no está garantizado sin la introducción de criterios funcionales de mercado: el incremento de la productividad, la generación de un ambiente de competencia entre los sectores privado y estatal y entre las agencias gubernamentales. Todo lo anterior se adquiere solamente dentro de una

7. La teoría de la elección pública (Public Choice) estudia las preferencias individuales que a través de mecanismos controlados por el Estado, se convierten en acciones públicas. La elección pública es el intermedio entre la economía y la ciencia política; “los mecanismos de expresión de la comunidad en torno a sus preferencias sobre los bienes colectivos se denominan en la literatura anglosajona el “Public Choice” –escogencias colectivas– y constituye uno de los temas de mayor actualidad en los estudios modernos de las finanzas públicas. Juan Camilo Restrepo, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 28.

cultura fundamentada en la ética y la responsabilidad profesional que no es posible conseguirlas sin la participación ciudadana.

A continuación se destacan los aspectos fundamentales de la ley de carrera administrativa vigente en Colombia (ley 909 del 2004), la cual recoge los elementos teóricos arriba expuestos.

1. Introduce mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión de funcionarios y unidades administrativas, con base en misiones claras y específicas; establece empleos públicos y cuadros funcionales con base en competencias; permanencia en el servicio orientada por el mérito, la evaluación, y la promoción de lo público.
2. Establece la evaluación del desempeño ajustada a los resultados de la gestión y no solo en los manuales de funciones y consagra empleos de naturaleza gerencial, precedidos de acuerdos de gestión.
3. Utiliza esquemas de mercado encaminados a mejorar la productividad de las empresas privadas y entidades públicas, a fin de elevar la calidad de los bienes y servicios y establece la independencia entre concurso de méritos y nominador, para posibilitar la transparencia.

2. EVOLUCIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDÍA DE PASTO

Antes de la Constitución de 1991, la Alcaldía municipal de Pasto, carecía de un sistema técnico de selección de personal. Primaba en todos los casos la designación de los funcionarios por mecanismos políticos o partidistas. Con cada nuevo alcalde, ingresaban los empleados de sus afectos políticos y salían de la administración sus contradictores.

Sin embargo, con la expedición de la ley 27 de diciembre de 1992, que hizo extensiva la carrera administrativa al orden territorial, y en particular, en aplicación de los decretos-ley 1221 y 1222 de 1993 y el decreto reglamentario 1223 del mismo año, se inició un proceso de organización al interior de la entidad. Para el año 1993, se dictaron los primeros actos administrativos que reorganizaron la estructura administrativa de la Alcaldía, se compilieron normas de personal y se construyeron los manuales de funciones y el estatuto de personal. Igualmente, se preparó el terreno para implementar los concursos a fin de poner en práctica las mencionadas disposiciones. Cabe aclarar que en esta época estaba vigente el ingreso extraordinario a la carrera administrativa, mediante el cual se beneficiaron cerca de un 60% de los funcionarios que se encontraban en provisionalidad. En ese mismo año se inició el primer concurso de méritos en la Alcaldía, se aplicaron las pruebas por la misma entidad y se expidieron las primeras listas de ele-

gibles. Para 1994 se hicieron los primeros nombramientos en periodo de prueba y se evaluaron a los funcionarios siguiendo los formatos diseñados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Fue así como 223 funcionarios obtuvieron la mencionada inscripción ante la Comisión Departamental de Carrera Administrativa que funcionaba en la Gobernación de Nariño.

Para 1995 se realizó la más profunda y completa reestructuración administrativa, la cual partió del siguiente diagnóstico:

la existencia de fallas de orden técnico en definición de funciones, determinación de escala salarial y de nomenclatura de cargos; subsistía una inapropiada conformación de una planta de personal; que no existía un criterio claro y jurídico para administrar al personal de trabajadores oficiales y que las secretarías no contaban con una estructura básica y funcional (Bastidas, 1996: 14).

Por ello, el propósito de la medida, consistió en adecuar el municipio al ordenamiento legal, realizar un uso racional de los recursos humanos, reducir el costo económico y prestar un servicio eficiente al público.

En noviembre de 1995 se expidieron alrededor de 13 decretos que reestructuraron las distintas dependencias, lo que dio inicio a un proceso de modernización del municipio. Entre los cambios se destacan: la liquidación de la Caja de Previsión Municipal y la creación del Fondo Territorial de Pensiones; La liquidación de la Secretaria de Aseo y la conformación de la Empresa Metropolitana de Aseo (EMAS), como sociedad mixta de servicios públicos domiciliarios; se fortaleció el Fondo local de Salud, creando la Unidad Administrativa Especial de Salud Municipal; se puso en funcionamiento el Frigorífico para el sacrificio de ganado a través de la empresa Frigovito S.A., se creó la Unidad Administrativa del Plan Vial para utilizar los recursos de la sobretasa a la gasolina y mejorar las vías urbanas y rurales; se creó la Secretaria del Medio Ambiente y la oficina de Veeduría Municipal y se creó el instituto de recreación y deporte: Pasto Deporte, así como la empresa Salud Cóndor, con el objeto de administrar los recursos del régimen subsidiado en Salud.

Se recortó el costo de la nómina de trabajadores oficiales, por cuanto de 283 existentes, se redujeron a 63, dado que 169 de ellos se acogieron al retiro voluntario, lo que significó un ahorro de mas de mil millones de pesos en ese período.

En cuanto a la planta de personal de los funcionarios públicos se adoptaron las siguientes decisiones: se crea la planta global para facilitar la ubi-

cación y traslado de funcionarios entre dependencias, especialmente los de carrera administrativa y posibilitar la gestión por proyectos; se transforman los cargos de jefes de dependencia a subsecretarios; se mantiene la planta de estructura a nivel de secretarios y subsecretarios. La reorganización de la planta de personal implicó suprimir alrededor de 20 cargos y se produjeron las primeras indemnizaciones por este motivo.

Durante los años subsiguientes se continúa con los procesos de selección de personal de carrera administrativa en concursos que desarrolla la entidad y de esta manera se proveen los cargos provisionales creados en la nueva planta de personal, que son alrededor de 59 plazas, amparados en la vigencia de la ley 27 de 1992 y la ley 443 de 1998.

Como para el año de 1999 se produce la inexecutable de la parte sustancial de la ley 443 de 1998 y los artículos concordantes de la ley 27 de 1992 para guardar unidad de materia⁸, se dejó sin piso jurídico a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a la Comisión Nacional del Servicio Civil (C.N.S.C.) dado que estos organismos dependían del ejecutivo y no se conformaban como un órgano técnico de dirección y administración de la carrera de manera autónoma y con capacidad de decisión independiente del gobierno

Por tal motivo, desde 1999 quedaron suspendidos los concursos de meritos en todo el territorio nacional y en particular en la Alcaldía del Municipio de Pasto, lo que posibilitó que al interior de la administración se proveyeran los cargos de carrera administrativa con funcionarios en provisionalidad. Esta provisionalidad para muchos funcionarios ha abarcado más de 10 años.

Con la expedición de la ley 909 del 2004 se conformó la Comisión del Servicio Civil como la responsable de la administración y vigilancia de las carreras, entre ellas la general que se aplica a los funcionarios del orden territorial y por ende, al Municipio de Pasto y como órgano de garantía y protección del sistema de merito en el empleo público, organismo de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa (artículo 7 ibídem) y se procedió a abrir la primera convocatoria para la provisión de cargos del nivel ejecutivo del orden nacional y territorial.

8. Véase Sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999 emanada de la Corte Constitucional Colombiana.

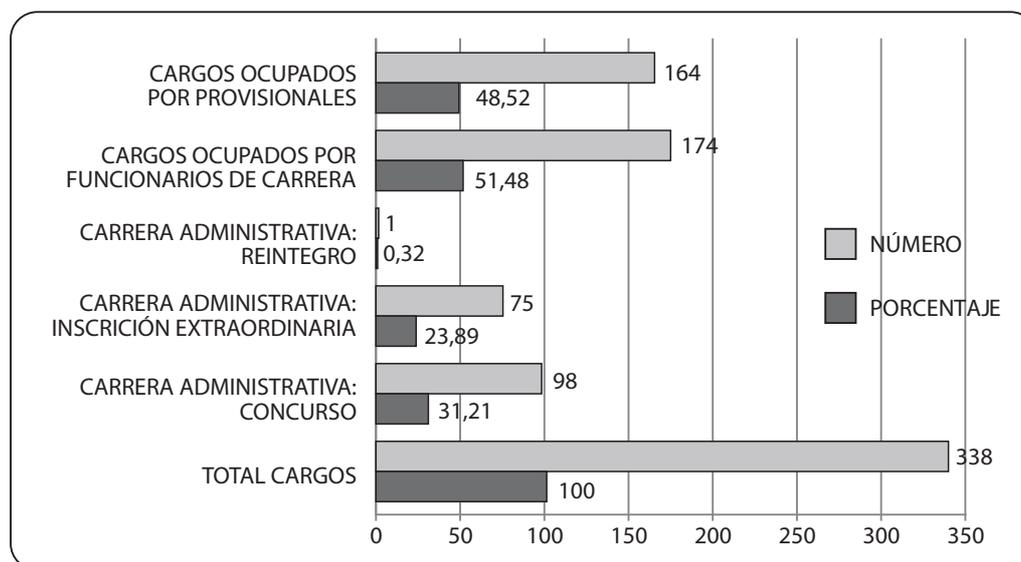
Desde el año 2005 hasta el año 2009 no se había provisto un solo empleo a través de concurso regido por la nueva ley de carrera administrativa, por las trabas interpuestas por los sindicatos a nivel nacional, en asocio con los congresistas, buscando la manera de revivir el ingreso extraordinario a la carrera administrativa o facilitar su acceso obviando algunas pruebas de concurso, por lo que tan solo en el año 2010 en la Alcaldía de Pasto, se han producido no más de diez nombramientos de funcionarios de carrera administrativa, en desarrollo de la convocatoria 001 del 2005 adelantada por la C.N.S.C. la cual está en proceso y se realiza en cumplimiento de la ley 909 del 2004.

Como no se ha terminado el proceso iniciado con esta convocatoria, se presenta el análisis del personal que desde 1992 hasta el año 2010 en la entidad territorial posee la calidad de funcionario de carrera administrativa.

3. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDÍA DE PASTO

En este acápite se analiza la provisión de empleos, el sistema de capacitación, estímulos e incentivos al personal y finalmente la evaluación del desempeño del talento humano en la Alcaldía de Pasto, a la luz de la ley 909 del 2004 y sus decretos reglamentarios (Decreto 1227 de 2005 y decreto 1569 de 1998), durante los años 2007 a 2009.

Gráfica No. 1: Provisión de Cargos de Carrera Administrativa. Alcaldía de Pasto



Fuente: Bastidas. A (2010) "Análisis del talento humano de carrera administrativa de la Alcaldía Municipal de Pasto". Tesis de Grado. Universidad de Nariño. Postgrado Alta Gerencia.

3.1 La provisión de empleos

En la grafica No. 1 se observa la provisión de cargos de carrera administrativa. En la planta de personal⁹, se encuentra que del personal de carrera (51,48%) solo el 28,99% ingresaron a través de concurso de méritos (años 1994 a 1997). En los demás la provisión fue de manera extraordinaria. Por su parte, los funcionarios nombrados en provisionalidad ascienden al 48,52%, muchos de los cuales se encuentran en esta situación desde el año 1998.

3.2. Proceso de Selección de Personal

De conformidad con el artículo 29 de la ley 909 del 2004 el proceso de selección de personal se hace a través de concursos para ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se precisa que estos concursos serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño, no obstante lo anterior, hay que considerar que durante la vigencia de la ley 27 de 1992 existía el ingreso extraordinario a la carrera administrativa, el cual fue declarado inexecutable en virtud de la Sentencia C-030 del 30 de enero de 1997 de la Corte Constitucional.

En consecuencia, según los niveles jerárquicos, el 56,67% de los encuestados ingresaron por concurso de méritos en tanto que el 43,33% lo hicieron a través de la inscripción extraordinaria a la carrera.

Considerando cada nivel jerárquico se tiene que el 63,63% de los profesionales, el 64% de los técnicos y el 45,83% de los asistenciales ingresaron a través de concurso a la Alcaldía de Pasto.

Lo anterior quiere decir, que sin dejar de ser significativo el número de personas que fueron favorecidos con el ingreso extraordinario a la carrera administrativa (43,33%), la disposición constitucional que exige el mérito y el concurso como forma genuina para el acceso al Estado, fue cumplida en aproximadamente un 57% (Bastidas, 2010, p. 75).

9. La actual estructura administrativa se encuentra en los acuerdos 010 del 2008, 005 y 014 del 2009 emanados del Concejo Municipal de Pasto, desarrollados por el decreto 020 del 20 de enero del 2009, modificado por los decretos 0291 del 30 de marzo del 2009 y 0785 del 11 de noviembre del mismo año, los cuales establecieron el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos del nivel central de la alcaldía municipal de Pasto y fijó la planta de personal.

10. En tres casos similares al analizado en esta sentencia, la Corte ha sido absolutamente clara: **no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera**. Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permitían el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección, tales como la Aeronáutica Civil (sentencia C-317 de 1995), la rama judicial (sentencia C-037 de 1996) y el escalafón docente (sentencia C-562 de 1996). Corte Constitucional. Mg Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Expedientes D-1344 y D-1345.

Ahora bien, las razones de la vinculación a la Alcaldía de Pasto, antes de realizar la inscripción extraordinaria a la carrera administrativa, determinan que el 34,78% lo hizo como producto de cuotas burocráticas, el 47,83% por medio de amigos y recomendados y un 17,39% por otras formas, como designación teniendo en cuenta la hoja de vida, que no deja de ser producto de una recomendación. Esto indica que el 82,61% del personal que actualmente se encuentra en carrera administrativa, ingresó por medios subjetivos y apenas un 17,39 ingresó a través de concurso de méritos. En este proceso, primó el aspecto burocrático, y el nepotismo (Bastidas, 2010, p. 77).

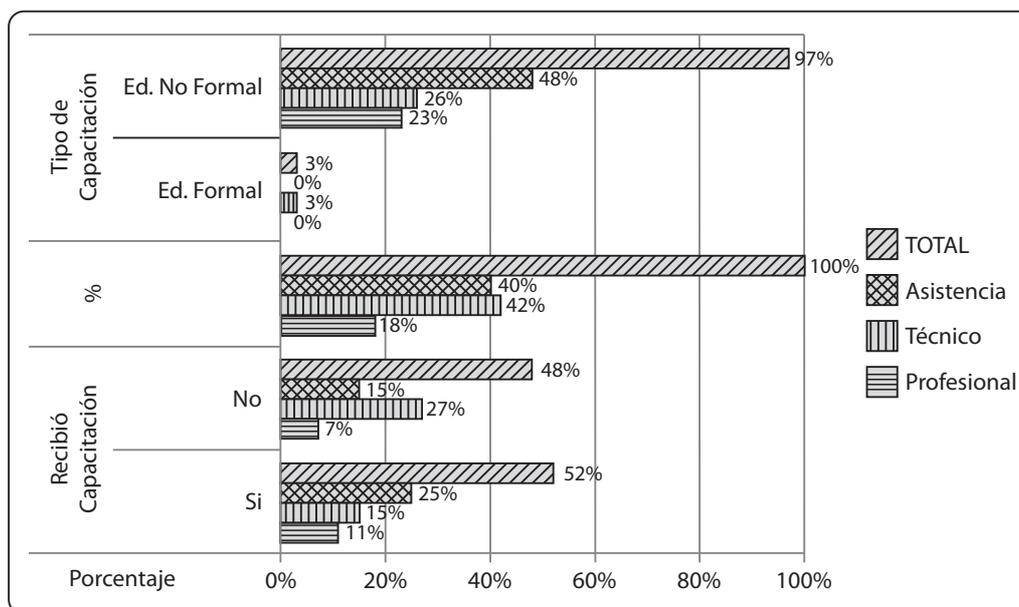
3.3. Procesos de Capacitación y Bienestar Social

Si bien desde 1993 con la expedición del estatuto de personal del Municipio de Pasto contenido en el decreto 543 de 1993, se habían consagrado, entre otros aspectos, los lineamientos básicos sobre la capacitación y el bienestar social, éstos permanecieron en letra muerta por mas de una década. Es en el año 2004 y en el año 2007 con los decretos Nos. 0252 y 0162 respectivamente, cuando se puso en marcha los procesos de capacitación y estímulos para los servidores públicos de la Alcaldía Municipal de Pasto. Entonces, por primera vez se adelantó un proceso democrático para seleccionar a los mejores funcionarios de carrera administrativa, pero el proceso solo llegó a este nivel, dado que los premios para los mejores equipos de trabajo siempre han resultado desiertos, lo cual ha generado muchas inconformidades.

En la Gráfica No. 2 se puede observar el tipo de capacitación y el porcentaje de funcionarios que la recibieron. Así, el 52% de los funcionarios de carrera administrativa recibieron capacitación, con predominio de la capacitación no formal.

Analizando el nivel de satisfacción de estos procesos se obtuvieron los siguientes resultados: el 63% de los funcionarios están en desacuerdo con los procesos de capacitación y apenas un 7% están conformes con los mismos, pero hay un 30% de funcionarios que califican el proceso en término medio. Las razones del desacuerdo en el proceso se precisan así: el 41% de los funcionarios de carrera administrativa considera que no se conoce un plan de capacitación; un 30% asiente que la capacitación no favorece a los funcionarios de carrera administrativa, es decir, se capacita preferencialmente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, en tanto que un 18% considera que hay poco presupuesto asignado para estas actividades. Estas razones son consistentes con la baja cobertura lograda en los planes de capacitación, bienestar social y estímulos, dado que el 48% del personal de carrera no recibió capacitación alguna y los procesos de reinducción están ausentes para el 87% de los funcionarios (Bastidas, 2010, p. 98).

Gráfica No. 2. Alcaldía de Pasto.
Tipo y Capacitación recibida por los funcionarios de carrera. 2010.



Fuente: Bastidas, A. (2010). "Análisis del talento humano de carrera administrativa de la Alcaldía Municipal de Pasto". Tesis de Grado. Universidad de Nariño. Postgrado Alta Gerencia.

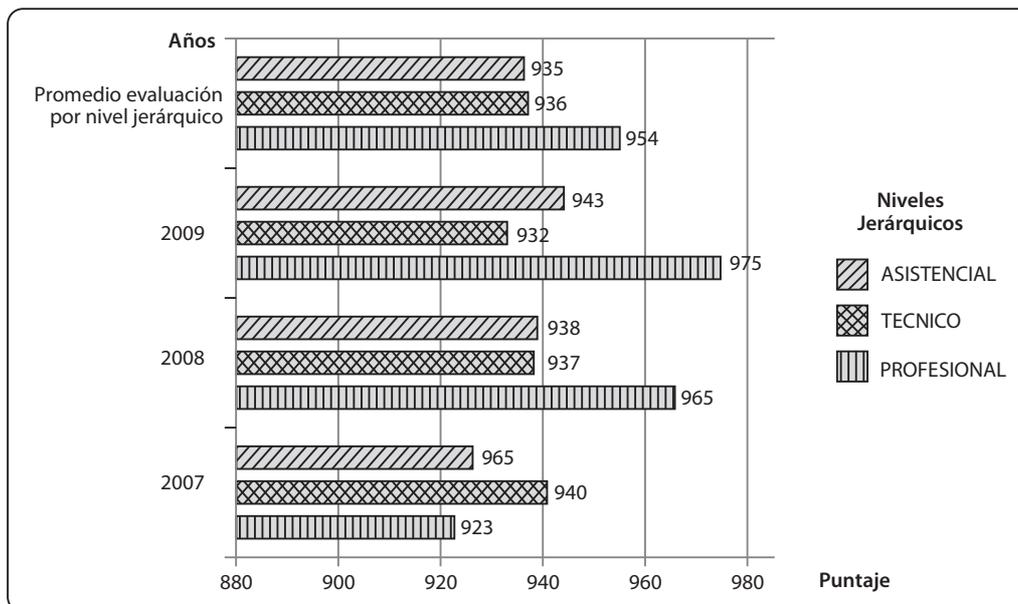
Respecto del presupuesto asignado, para el año 2009 ascendió a un promedio de \$ 93.000 por funcionario y la participación porcentual del rubro de capacitación durante los tres años de estudio (\$ 240 millones), relacionado con el valor del presupuesto general del municipio para ese mismo periodo (\$ 835.500 millones), asciende a un 0.027%. Lo anterior es una dificultad más para elaborar una política coherente y sostenida de capacitación en este municipio (Bastidas, 2010, p. 93).

3.4. Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño es un proceso que responde a las directivas establecidas por la C.N.S.C y se hacen las correspondientes evaluaciones asignando un puntaje de 0 a 1000 puntos, cuyo resultado se clasifica como: No satisfactoria, la obtenida entre 690 o menos puntos; Satisfactoria, entre 700 a 890 puntos y Sobresaliente, entre 900 a 1000 puntos.

En el gráfico No. 3 se observan las calificaciones obtenidas por los funcionarios de carrera administrativa. Allí se observa que los funcionarios en todos los niveles jerárquicos obtienen una calificación superior a 900, siendo la media 936 puntos.

**Grafica No. 3. Alcaldía de Pasto.
Calificación de los funcionarios de carrera administrativa. 2010**



Fuente: Bastidas, A. (2010). "Análisis del talento humano de carrera administrativa de la Alcaldía Municipal de Pasto". Tesis de Grado. Universidad de Nariño. Postgrado Alta Gerencia.

Ahora bien, si se analizan las percepciones de los funcionarios de carrera administrativa sobre este proceso, se encuentran los siguientes registros: se consideran que las evaluaciones del desempeño, son siempre y casi siempre: objetivas en el 52%; tienen objetivos medibles y cuantificables en el 60%; se realizan de manera permanente durante todo el año en el 57%, mientras que en el 70% de los casos, nunca y casi nunca se lleva portafolio de evidencias. Pero frente a la concertación de objetivos, las opiniones están divididas, porque el 50% considera que estos se realizan siempre y casi siempre, pero el otro 50% considera que los mismos se pactan a veces, casi nunca o nunca. En cuanto a la utilidad y aplicación que se da a la evaluación del desempeño, el 65% considera que la misma solo sirve para permanecer en el cargo; el 49% considera que nunca y casi nunca se la está utilizando para otorgar incentivos y el 77% de los funcionarios consideran que dicha evaluación no está ligada a procesos de capacitación, ni se la utiliza para estos propósitos. El 32% de los funcionarios de carrera considera que son frecuentes las evaluaciones por el mismo funcionario, es decir, no se sigue el proceso legal y el 45% de los mismos, consideró que siempre y casi siempre, hay funcionarios que no merecen el resultado que arrojan los instrumentos materia de este proceso.

Sobre la calificación del proceso de evaluación del desempeño, se encontró que un 35% de los funcionarios de carrera están en desacuerdo en la manera como se viene desarrollando este proceso y el 25% se sienten satisfechos con el mismo; en cambio, el 38% restante se encuentra en duda, pues no está en acuerdo ni en desacuerdo. A su vez, el 47% del personal encuestado considera que la evaluación solo se hace para cumplir un requisito legal (Bastidas, 2010, p. 121).

3.5. Motivación del personal

Finalmente, se encuestó sobre la motivación del personal y se pudo determinar que la estabilidad en el cargo es la variable que más motiva a los funcionarios del nivel profesional y asistencial y el mejoramiento laboral al personal del nivel técnico. Por otro lado, el demasiado trabajo es lo que más desmotiva a los profesionales y asistenciales, y la falta de incentivos y estímulos a los técnicos.

Considerando todo el personal de carrera en su conjunto, la estabilidad en el cargo es la razón más motivante y el demasiado trabajo lo menos motivante. Lo primero por cuanto los funcionarios no están sujetos a los vaivenes políticos y de cambio de gobierno de cada periodo constitucional, lo cual otorga relativa tranquilidad en el desempeño del cargo. Por su parte, se considera desmotivante el “tener demasiado trabajo” por la ausencia de estudios de cargas laborales para distribuir adecuadamente funciones y responsabilidades, de ahí que sea muy probable un desbalanceo de las mismas. Igualmente se considera que hay la asignación de funciones por parte de los superiores jerárquicos a los subalternos, lo que termina sobrecargando a las funciones propias del puesto de trabajo, generando consigo fatiga o estrés laboral.

CONCLUSIONES

La carrera administrativa se implementó en la Alcaldía del Municipio de Pasto desde el año 1993, pero su aplicación ha sido muy discontinua, porque sólo el 50% del personal se encuentra adscrito a la carrera. Hechos ajenos a la entidad, como los continuos cambios normativos y la generación de vacíos legales, no han permitido consolidar el modelo de carrera para el talento humano que se predica en la ley 909 del 2004.

El ingreso a la carrera administrativa en la Alcaldía de Pasto se ha hecho a través de concurso de méritos en el 56,67% de los casos, en tanto que un 43,33% de los funcionarios, se inscribieron de manera extraordinaria a dicha carrera.

La mitad de funcionarios de carrera se han capacitado, básicamente en educación de tipo no formal.

Los programas relativos a la promoción y prevención de la salud, son los predominantes en cuanto a programas de Bienestar Social. Escasamente se realizan actividades de desarrollo artístico, cultural, de vivienda o turismo social.

Existe poca participación de los funcionarios en proceso de incentivos, los cuales no siempre son asignados de manera objetiva.

La gran mayoría de los funcionarios obtienen niveles de excelencia en su evaluación del desempeño, sin embargo, los funcionarios consideran que estas evaluaciones no son siempre objetivas y se realizan fundamentalmente como requisito legal para permanecer en el cargo; no están asociadas a procesos de capacitación, estímulos e incentivos y tampoco se les da la importancia que merecen.

La estabilidad en el cargo es la razón más motivante y el demasiado trabajo lo menos motivante para los funcionarios de carrera administrativa.

En general, los funcionarios se encuentran en desacuerdo con la forma en que se han desarrollado los procesos asociados al talento humano en la entidad, por falta de liderazgo, presupuesto y transparencia de los mismos.

En suma, evaluado lo anterior, es preciso manifestar que el sistema de talento humano de carrera administrativa que reclama la administración pública implica no solamente contar con un cuerpo normativo y coherente de disposiciones que resignifiquen el quehacer de los funcionarios de carrera, sino también que posibilite construir un servidor público que reclama la sociedad colombiana, como aquel funcionario que piense en el logro de los propósitos del Estado, tales como el bienestar colectivo y la elevación del nivel de vida de la sociedad, como la función fundamental de su actividad al servicio público, por encima de intereses de tipo personal. Esta es la razón para entender que la Administración de Personal en las organizaciones es considerada como procesos de apoyo a los procesos misionales y estratégicos de las mismas y en este sentido, el desarrollo del talento humano, es un medio para lograr los fines esenciales de las entidades públicas, según su visión, que no es otra que el desarrollo social y económico de sus habitantes.

RECOMENDACIONES

Se hace necesario impulsar la aplicación de la ley 909 del 2004 en toda su magnitud, así como sus desarrollos normativos a nivel nacional y territorial, porque allí se encuentran los parámetros del paradigma modernizador de la administración pública, para orientar el camino hacia la gerencia

del talento humano. Por ello se requiere establecer a nivel de la Secretaria General y la Subsecretaria de Talento Humano, procesos gerenciales de administración del personal, reconociendo la importancia de cada uno de los procesos, fundamentalmente, que las instituciones se deben a las personas y de ellas se reclama la aplicación de sus competencias.

De igual manera, se requiere avanzar en la aplicación del ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar), o de mejoramiento continuo a los procesos, aunado a una política de calidad de la entidad que articule todos los procesos del talento humano a fin de poder medir los avances y logros, con miras a mejorar el servicio a la ciudadanía, con funcionarios cada vez mas capaces, mas competentes y mejor preparados para desempeñar su cargo.

A la par del modelo anterior, es necesario que la Administración municipal cuente con verdaderos gerentes públicos, recogiendo la aplicación de la norma sobre gerencia pública, para que sea el mérito y la transparencia en la selección de personal, aún en los niveles de libre nombramiento y remoción, la forma genuina de mejorar las organizaciones, basadas en acuerdos de gestión y resultados. El contar con gerentes de lo público, en lo que a talento humano se refiere, garantiza el éxito de todos sus procesos, programas y proyectos (ingreso, capacitación, estímulos, evaluación del desempeño y desarrollo de personal).

Se debe difundir por el Estado la carrera administrativa, la cual aún no ha tenido aplicación en las entidades territoriales de Colombia y sus bondades están por conocerse dada su baja aplicación por múltiples inconvenientes, muchos de los cuales están ligados al clientelismo. Sin embargo, está construida sobre un modelo basado en el Mérito, en la transparencia, en la evaluación de competencias y saberes, para desarrollar personas comprometidas al servicio del Estado, capaces de recuperar valores fundamentales como la ética; conceptos como el papel que debe cumplir el servidor público en municipios y departamentos; desde la democracia local hasta la participación en la construcción colectiva del plan de desarrollo y el presupuesto, entre otros procesos, donde el talento humano de carrera, es importante no solo porque posibilita la creación y mantenimiento de la memoria institucional, tan necesaria para la continuidad de políticas y estrategias de desarrollo regional, sino también porque aplica su conocimiento, aquilatado a través de la experiencia. En la práctica, se reclama para la funcionalidad del modelo, mayor liderazgo y compromiso de los empleados de carrera, de tal manera que se conviertan en gestores de su propio desarrollo y del de la entidad en la cual se desempeñan y aporten su esfuerzo a la solución de los problemas de la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO (2009). Decreto 020 del 20 de enero del 2009, modificado por los decretos 0291 del 30 de marzo del 2009 y 0785 del 11 de noviembre del 2009.

BASTIDAS, Antonio (1997). "Reestructuración administrativa del Municipio de Pasto". En Proyecto Común. Enero –Junio, año 2/vol. 2 No. 001. Pasto, Colombia. p. 15.

_____ (2010). "Análisis del sistema de talento humano de carrera administrativa en la Alcaldía Municipal de Pasto". Tesis de Postgrado de Alta Gerencia de la Universidad de Nariño. Pasto.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). Constitución Política de Colombia. Ley de carrera administrativa. Ley 909 de 2004. Diario Oficial 45.680 (Septiembre 23 de 2004). Desde <http://wsp.presidencia.gov.co/Paginas/Presidencia.aspx> (consultado enero 10-11)

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias C-372 y Sentencia C-030/97 y C-901 de 2008 y C-588 de 2009.

DOMENEC, JM. (1999). Métodos estadísticos en ciencias de la Salud. En www.chospab.es/calidad/archivos/Metodos/Muestreo.pdf (Consultado feb. 1-11).

GONZÁLEZ, Carlos (2004). "La Carrera Administrativa en la Modernización Estatal". En revista Administración & Desarrollo. 2º Semestre, No. 42. ESAP Bogotá. Colombia. pp. 31-48.

HERNÁNDEZ, Andrés (2002). Republicanismo Contemporáneo. Siglo del Hombre, Editores-CIDER-Universidad de los Andes, Bogotá.

RESTREPO, Juan Camilo (2008). Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. p. 379.