

APLICACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDIA DE PASTO

RAMON ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURIDICAS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2012

APLICACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDIA DE PASTO

RAMON ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO

Asesora
Esp. EDILMA ARTEAGA RAMIREZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURIDICAS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2012

“las ideas y conclusiones aportadas en el presente trabajo de grado son responsabilidad del autor”

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 del 11 de octubre de 1966, emanado del Honorable Concejo Directivo de la Universidad de Nariño

Nota de Aceptación

Firma del Asesor

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Mayo del 2012

AGRADECIMIENTOS

A La Universidad de Nariño, al Centro de Investigaciones Socio Jurídicas.

A los docentes de la Especialización de Derecho Administrativo, por compartir sus conocimientos.

A la Dra. EDILMA ARTEAGA RAMIREZ, por sus aportes y recomendaciones impartidas en su calidad de asesor de este trabajo.

A los Doctores HEYLEN ZAMBRANO ORTEGA y FREDY MUÑOZ ACOSTA, jurados evaluadores.

A los funcionarios de carrera administrativa del Municipio de Pasto, quienes colaboraron con sus apreciaciones y aportes en la recopilación de información.

Y a mis familiares, por haberme apoyado en esta tarea, haber soportado con paciencia mis ausencias durante el estudio y la elaboración de esta investigación.

DEDICATORIA

A la memoria de mis padres, Alfonso y Luz Angélica y a la de mis tías, María del Pilar y Cecilia, quienes me dejaron sus huellas.

A Sonia, con quien construyo el camino

A David Antonio, mi hijo, quien sigue mis pasos y pronto dejará sus propias huellas.

Aplicación de la carrera administrativa en la Alcaldía de Pasto

Antonio Bastidas Unigarro¹

Resumen.

Este escrito 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.

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 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.

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

Keywords: Civil Service, Human Talent, Public servant, Merit, training.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	PÁG. 2
1. MODELO DE GESTIÓN EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA	3
2. EVOLUCIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE PASTO	8
3. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDÍA DE PASTO, SEGÚN LA LEY 909 DEL 2004 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS	12
LA PROVISIÓN DE EMPLEOS EN LA ALCALDÍA DE PASTO	12
PROCESO DE SELECCIÓN DE PERSONAL	13
PROCESO DE CAPACITACIÓN Y BIENESTAR SOCIAL	14
RESULTADOS FRENTE A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	15
MOTIVACIÓN DEL PERSONAL.	17
CONCLUSIONES	19
RECOMENDACIONES	20
BIBLIOGRAFÍA	22
NOTAS	23

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: La ley 27 de 1992, es prueba de ello, luego, se continuó con la expedición de la ley 443 de 1998 y finalmente el modelo se fortalece con la promulgación de la ley 909 del 2004.

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

Como objetivo central de la investigación se propuso analizar la aplicación de las normas de carrera administrativa en la Alcaldía Municipal referida, en particular frente a los procesos de ingreso, estímulos, capacitación, evaluación del desempeño y motivación.

La investigación, de tipo descriptivo, partió de las fuentes secundarias existentes en los archivos de la entidad, en particular, de las disposiciones normativas que produjo la entidad, la cual se complementó con información primaria recogida mediante encuestas aplicadas al 34,5% de los funcionarios de carrera², por niveles jerárquicos (profesional, técnico y administrativo). En 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, el primero parte del marco normativo nacional para entrar luego a precisar su aplicación en concreto a la realidad del municipio de Pasto.

Finalmente se exponen los resultados de la investigación e igualmente se presentan algunas propuestas para una mejor gestión del talento humano en la entidad.

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, la rigidez del mismo, su poca movilidad laboral y la conservación de estructuras tradicionales e inflexibles, entre 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 se 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, en 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 general³. 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).

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, 1997 y 1999).

De otra parte, la Constitución contiene sistemas especiales y sistemas generales de carrera. Cabe destacar, entonces que el nivel ejecutivo del poder público nacional y territorial pertenece al sistema general de carrera. Además, 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 especial⁴

La separación de funciones entre la selección y la nominación aporta insumos para fortalecer la noción de la carrera administrativa como sistema técnico de administración de personal en el sector público y 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 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 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 en lo relacionado con la descripción funciones y responsabilidades de los empleos orientados más al servicio que a la función que cumplen, tales como: la generalización de plantas globales de empleos; la reducción de los niveles jerárquicos para horizontalizar la estructura administrativa⁵; el cumplimiento de funciones, por las entidades oficiales, sin que se tengan un solo empleo de sus plantas de personal; 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; y finalmente 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)⁶ la cual, parte del supuesto de que para entender el comportamiento del gobierno, es fundamental, primero entender el comportamiento de las personas integrantes de él y 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 lo que es lo mismo, la “búsqueda de rentas” (González, 2004), o sea, la forma de obtener beneficios a través de los negocios del gobierno; 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; se exige la rendición de cuentas; el establecimiento de indicadores de gestión; los 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 adquiere solamente dentro de una cultura fundamentada en la ética y la responsabilidad profesional que no es posible conseguir las sin la participación ciudadana.

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

1. Introducción de mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión de funcionarios y unidades administrativas, con base en misiones claras y específicas; establecimiento del empleo público y de cuadros funcionales de empleo con base en competencias; permanencia en el servicio orientada por el mérito, la evaluación, y la promoción de lo público.

2. Celebración de convenios que permitan evaluar el desempeño de los servidores públicos y evaluación del desempeño ajustados a los resultados de la gestión y no solo en los manuales de funciones y consagración de empleos de naturaleza gerencial, precedidos de acuerdos de gestión.

3. La utilización de esquemas de mercado encaminados a mejorar la productividad de las empresas privadas y entidades publicas, a fin de elevar la calidad de los bienes y servicios; establecimiento de la independencia del concurso de meritos y el nominado, para posibilitar la transparencia.

2. Evolución de la carrera administrativa en el Municipio de Pasto.

La Alcaldía municipal de Pasto, antes de la Constitución de 1991 carecía de un sistema técnico de selección de personal. Primaba en todos los casos la designación de los funcionarios por mecanismos políticos y 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 compilaron 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 a un 60% de los funcionarios que se encontraban en provisionalidad. En ese mismo año se inició el primer concurso de meritos en la Alcaldía, se aplicaron las pruebas por la misma entidad y se expidieron las primeras listas de elegibles. 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 los años 1995 a 1998 se realizó la mas profunda y completa reestructuración administrativa, aunque luego han seguido otras en los años 2001, 2004 y 2008 sin mayor trascendencia.

La reforma administrativa de 1995, parte 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: No. 2. Pág. 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 CONDOR, con el objeto de administrar los recursos del régimen subsidiado en Salud.

Se recortó el costo de la nomina 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 ubicación 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 materia⁷, 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 méritos en todo el territorio nacional y en particular en la Alcaldía del Municipio de Pasto, lo que permitió 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 mérito 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.

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 que los sindicatos a nivel nacional en asociación con los congresistas han buscado 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.

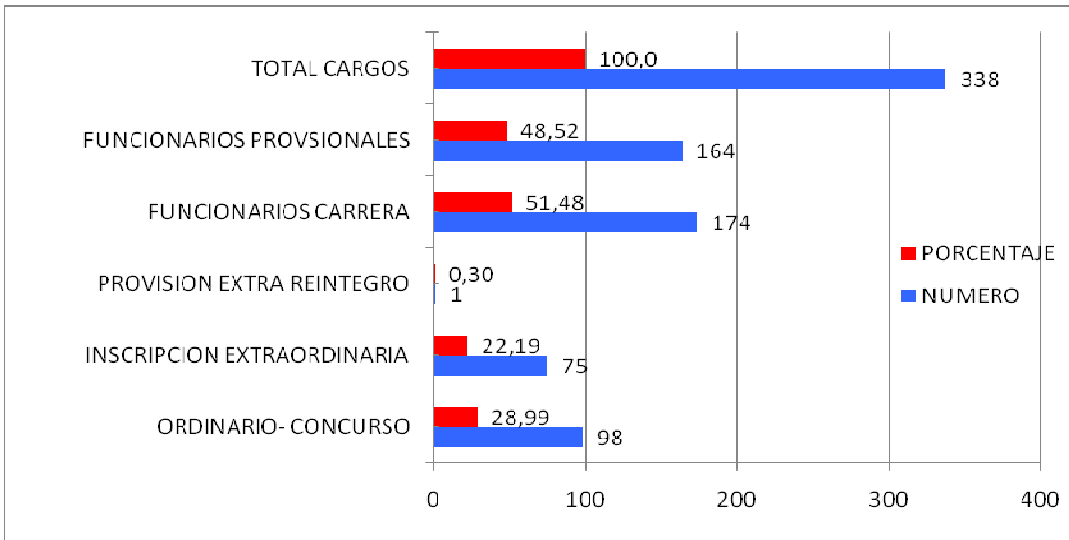
3. Resultados de la aplicación de la carrera administrativa en la Alcaldía de Pasto, según la ley 909 del 2004 y sus decretos reglamentarios.

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.

La provisión de empleos en la Alcaldía de Pasto.

En la grafica No. 1 se observa la provisión de cargos de carrera administrativa. En la planta de personal⁸, 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.

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.

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 1997⁹ 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, pág. 75)

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, Pág. 77)

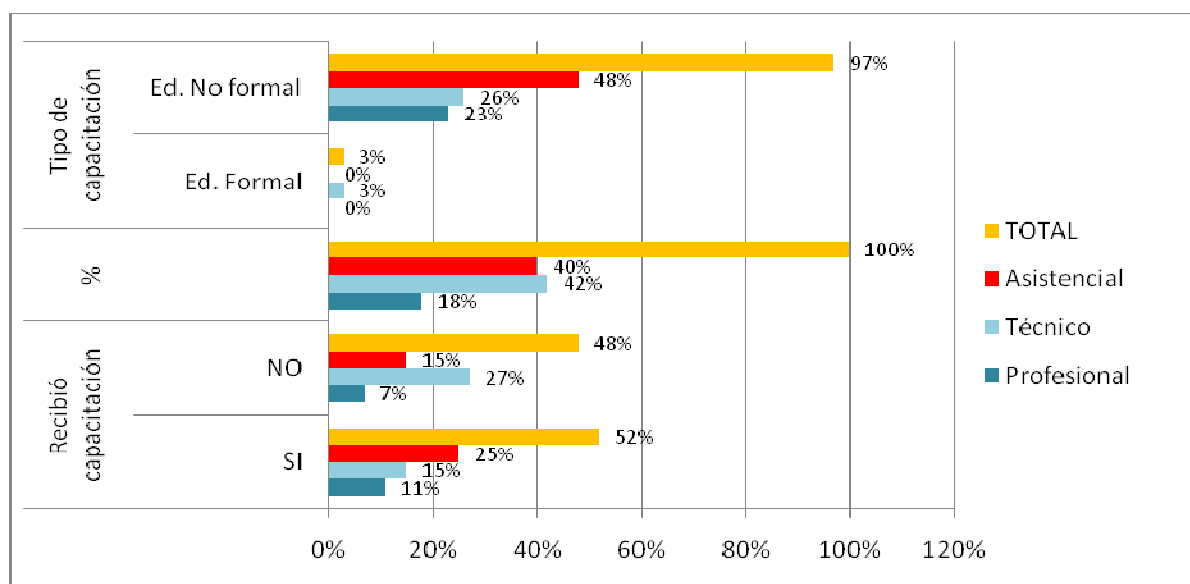
Procesos de Capacitación y Bienestar Social en el Municipio de Pasto.

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 Grafica 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 re inducción están ausentes para el 87% de los funcionarios. (Bastidas, 2010, Pág.98)

Grafica No. 2 Tipo y Capacitación recibida por los funcionarios de carrera.



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.

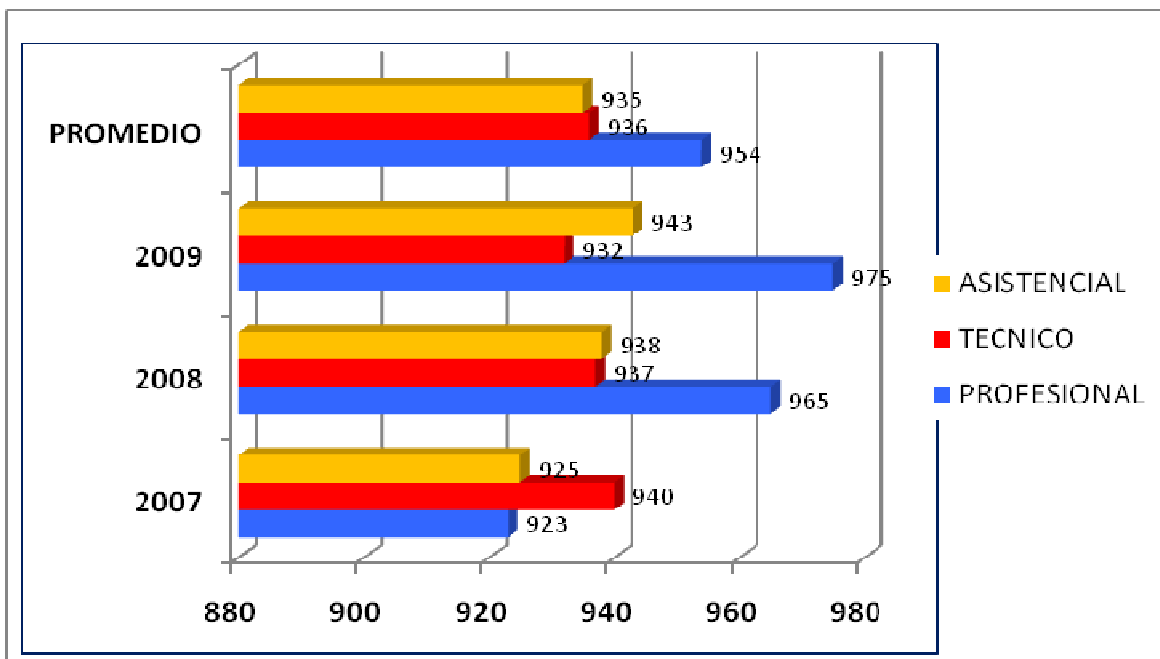
Respecto del presupuesto asignado, para el año 2009 ascendió a un promedio de \$ 93.000 por funcionario y la participación porcentual del rubro de capacitación durante los tres años de estudio (\$ 240 millones) que relacionado con el valor del presupuesto general del municipio para ese mismo periodo (\$ 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, pág. 93).

Resultados frente a la evaluación del desempeño para los funcionarios de carrera administrativa de la Alcaldía Municipal de Pasto.

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 grafico 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.

Grafico No. 3 Calificación de los funcionarios de carrera administrativa.



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 esta 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, pág.121)

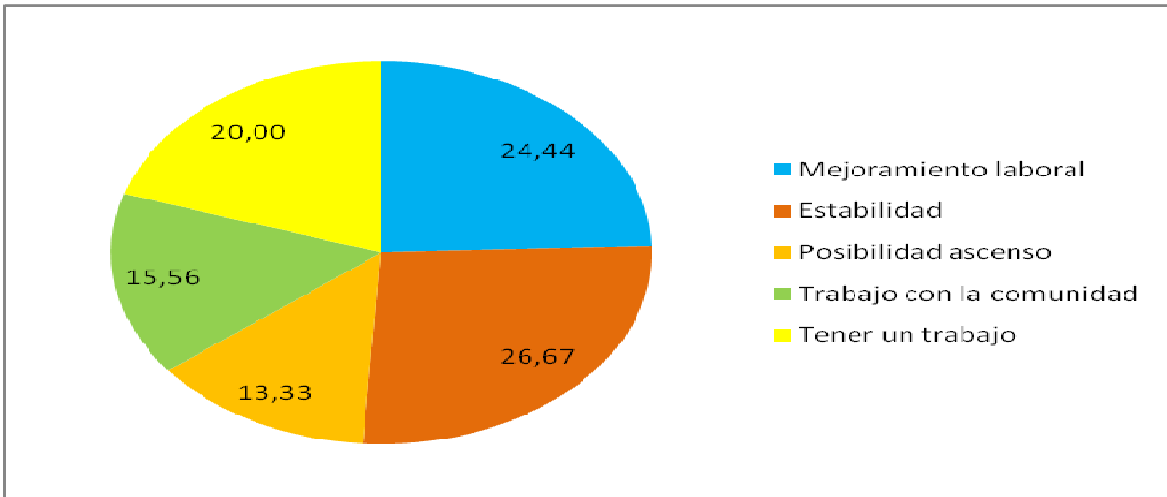
Motivación del personal.

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. (ver grafica 4)

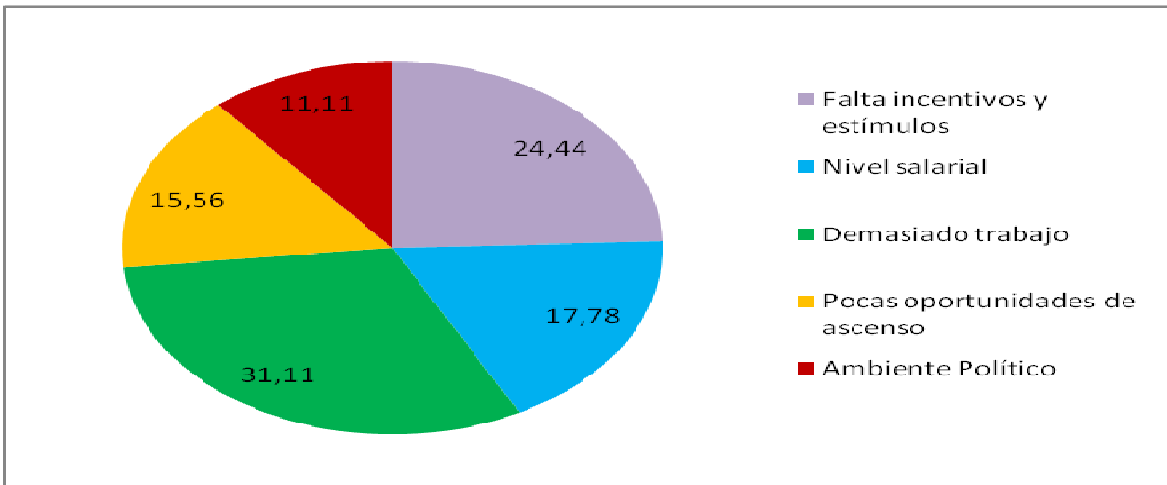
Considerando todo el personal de carrera en su conjunto, la estabilidad en el cargo es la razón más motivante y el demasiado trabajo lo menos motivante. Lo primero por cuanto los funcionarios no están sujetos a los vaivenes políticos y de cambio de gobierno de cada periodo constitucional, lo cual otorga 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.

Grafica No. 4 Razones que motivan a los funcionarios de carrera Administrativa en la Alcaldía de Pasto

Razones que motivan



Razones que desmotivan



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.

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 el 43,33% de los funcionarios, se inscribieron de manera extraordinaria a dicha carrera.

La capacitación no formal es el tipo de capacitación predominante en la Alcaldía de Pasto. Por no existir un plan de capacitación y porque este tipo de programas se dirige a funcionarios de libre nombramiento y remoción y en menor proporción a los de carrera y por el poco presupuesto asignado, el 63% estuvo en desacuerdo con la forma como se desarrolla el mismo.

Los programas relativos a la promoción y prevención de la salud, son los predominantes en cuanto a estímulos (Bienestar Social e Incentivos) se refieren, seguidos de actividades lúdicas, paseos y fiestas. Escasamente se realizan actividades de desarrollo artístico y cultural y vivienda o de turismo social. El 50% de los funcionarios están en desacuerdo con la forma en que se ejecutan este tipo de programas, por cuanto no se conoce un plan de bienestar y el poco presupuesto asignado.

El proceso de incentivos tiene grandes falencias por su baja participación y por la falta de transparencia en la asignación de los mismos.

La gran mayoría de los funcionarios obtienen niveles de excelencia en su evaluación del desempeño. Los funcionarios consideran que las evaluaciones del desempeño, no son siempre objetivas y se realizan fundamentalmente para permanecer en el cargo. No están asociadas a procesos de capacitación, estímulos e incentivos y hay casos frecuentes de evaluaciones por el mismo funcionario. Se concluye que el proceso se realiza para cumplir con un requisito legal y no tiene la importancia que se merece.

La estabilidad en el cargo es la razón más motivante y el demasiado trabajo lo menos motivante en el trabajo de los funcionarios de carrera administrativa. Lo primero por cuanto no están sujetos a los vaivenes políticos de cambio de gobierno en cada periodo constitucional; mientras que el demasiado trabajo, es desmotivante, porque la carencia de estudios de cargas laborales, hace que se asignen funciones adicionales a las propias del cargo.

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 de 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, lo cual es un punto de partida para evaluar permanentemente el cumplimiento de la norma y con ello, la respuesta efectiva que debe darse en este proceso como proveedor de otros al interior de la entidad y desde allí a la ciudadanía.

A la par del modelo anterior, es necesario que la Administración municipal cuente con verdaderos gerentes públicos en estas dependencias, porque las falencias que se encuentran responden al bajo compromiso de los gestores del talento humano. Por ello se propone la selección del Subsecretario de Talento Humano a través de concurso de méritos, donde se puedan evaluar conocimientos, experiencia, aptitudes

y actitudes para el desempeño del cargo, con la suscripción del respectivo acuerdo de gestión. De esta manera se realizarán de manera oportuna, incluyente y democrática los planes, programas y proyectos de capacitación, estímulos (bienestar social e incentivo) y se recupere la evaluación del desempeño como un proceso de desarrollo del talento humano y de la gestión, dándole la importancia que reclama.

El Alcalde municipal debe reconocer la importancia del talento humano y brindar apoyo sustancial al desarrollo del mismo, no tanto como una dádiva residual que muchas veces se concreta en el incremento salarial. Por el contrario, debe darle todo al apoyo al personal de carrera administrativa, que mantiene la historia de la entidad y cuenta con la experiencia y el conocimiento suficiente para adelantar los procesos misionales y de apoyo, de tal manera que se reconozca que el principal activo que tiene la entidad es su talento humano. Por su parte, se reclama de los funcionarios de carrera, mayor liderazgo y compromiso, de tal manera que se conviertan en veedores y participes de su propio desarrollo, dejando al lado su apatía, y conformismo.

Bibliografía

- Alcaldía Municipal de Pasto. (1998, Enero-Junio). Informe de gestión. *Revista Proyecto Común No.3*, 47-48
- Alcaldía Municipal de Pasto. (2009). Acuerdos 005 y 014 del 2009 emanados del Concejo Municipal de Pasto.
- 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, A.(1997, Enero-Junio). Reestructuración administrativa del Municipio de Pasto. *Proyecto Común No. 2*, 15.
- Bastidas, Antonio. (2010). *Análisis del sistema de talento humano de carrera administrativa en la Alcaldía Municipal de Pasto*. Tesis de Postgrado no publicada. Universidad de Nariño. Pasto.
- Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Extraído el día 10 de enero del 2012 desde <http://wsp.presidencia.gov.co/Paginas/Presidencia.aspx>
- Ley de carrera administrativa. Ley 909 de 2004. Diario Oficial 45.680 (*Septiembre 23 de 2004*).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-372 y Sentencia C-030/97 y C-901 de 2008 y C-588 de 2009.
- ESAP, Revista Administración y Desarrollo No. 42. Segundo Semestre de 2004. Bogotá D.C.
- ESAP, Departamento Administrativo de la Función Pública. Revista Carta administrativa. Varios números. Grupo de Artes Graficas e Impresos. ESAP. Bogotá.
- Gobierno Nacional. Decreto No 1732 de 1960. Diario Oficial, del martes 9 de agosto de 1960. Decreto 1950/73. Título Cuarto. Decreto Ley 2400/68.
- González, Carlos.(2004) La Carrera Administrativa en la Modernización Estatal. En revista Administración & Desarrollo No. 42. ESAP. Bogotá D.C.
- Guerrero, Omar.(1995) La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara, México.

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.

Younes Moreno, Diego.(2007) Derecho Administrativo Laboral. Editorial Temis. Bogotá.2007

Webgrafía.

www.alcaldiadepasto.gov.co.

www.dafp.gov.co

www.esap.edu.co

www.senado.gov.co

www.gobiernoenlinea.gov.co

www.chospab.es/calidad/archivos/Metodos/Muestreo.pdf .

NOTAS

¹ Economista y Abogado de la Universidad de Nariño; especialista en Administración Pública, Alta Gerencia y Estudiante de Postgrado en Derecho Administrativo. Funcionario de Carrera en la Alcaldía Municipal de Pasto y Docente de cátedra de la Universidad de Nariño. Email: bastydas2005@hotmail.com. Tel. Cel. 3113641395

Artículo Científico resultado de la investigación “Análisis del talento humano de carrera administrativa de la Alcaldía Municipal de Pasto, componente jurídico, auspiciada por la Universidad de Nariño, realizada por Antonio Bastidas Unigarro, en calidad de investigador principal durante el año 2010.

² Para calcular el tamaño de la muestra se recurrió a la siguiente fórmula: Tamaño muestral: $N \frac{Z^2 pq}{(e(n-1) + z pq)^2}$. 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 más 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 probabilístico. www.chospab.es/calidad/archivos/Metodos/Muestreo.pdf . Extraído el 1 de febrero del 2010.

³ 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.)

⁴ Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, 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, es decir aquellos que cuentan con disposición constitucional expresa a través de la cual el Constituyente asignó al legislador el deber de aprobar una regulación particular de carrera para sus funcionarios. Entre los sistemas especiales de carácter constitucional más representativos están la carrera judicial, la de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil; además, la carrera militar y la de la policía nacional

⁵ 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. Ahora para dar cabida a criterios de eficiencia administrativa, sumado al impacto de la innovación tecnológica y a la tercerización de labores asistenciales y de apoyo, es previsible la eliminación cercana de los niveles Asesor y Asistencial, con lo cual los empleos públicos podrían ser agrupados en tres niveles: Directivo, Profesional y Técnico

⁶ 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.

⁷ Véase Sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999 emanada de la Corte Constitucional Colombiana

⁸ 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

⁹ 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.