

PERCEPCION DE LOS FUNCIONARIOS DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE EL SISTEMA ESPECIAL DE
CARRERA ADMINISTRATIVA

JOSUE TORRADO

DIRECTOR DE INVESTIGACION
FREDDY SUAREZ CASTAÑEDA

ESCUELA SUPERIOR EN ADMINISTRACION PUBLICA
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
BOGOTA, D.C., FEBRERO DE 2008

PERCEPCION DE LOS FUNCIONARIOS DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE EL SISTEMA ESPECIAL DE
CARRERA ADMINISTRATIVA

JOSUE TORRADO

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OPTAR EL TITULO DE MAGISTER
EN ADMINISTRACION PUBLICA

ESCUELA SUPERIOR EN ADMINISTRACION PUBLICA
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
BOGOTA, D.C., FEBRERO DE 2008

NOTA DE APROBACION

Firma del Jurado

Firma del Jurado

TABLA DE CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCION	9
CAPITULO I. EL PROBLEMA	13
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA	16
1.3. JUSTIFICACION	17
1.4. OBJETIVOS	20
1.4.1 Objetivo General	20
1.4.2 Objetivos Especificos	21
CAPITULO II. MARCO TEORICO	22
2.1. BASES TEORICAS	22
2.1.1 Empleo Público	22
2.1.2 Eficiencia	32
2.1.3 Competencias Laborales	35
2.1.4 Desarrollo Humano Integral	41
2.1.5 Definición de Perfiles	43
2.1.6 Evaluación de Desempeño	44
2.1.7 Clima Organizacional	48
CAPITULO III. ANTECEDENTES HISTORICO – NORMATIVOS	53
3.1. DESARROLLO CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	53
3.2. SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	74

CAPITULO IV. MARCO METODOLOGICO	94
4.1 DESCRIPCION METODOLOGICA DE LA INVESTIGACION	94
4.2 TECNICAS PARA RECOLECCION DE INFORMACION	99
4.2.1 Recolección de Datos	99
4.2.2 Trabajo de Campo	100
4.2.3. Proceso Estadístico	101
4.2.4. Definición de Categorías	110
4.2.5. Procesamiento de Datos	114
4.2.6. Análisis de Resultados	115
CONCLUSIONES	138
RECOMENDACIONES	144
BIBLIOGRAFIA	146
ANEXOS	152

LISTA DE CUADROS

	PÁG
CUADRO 1: Planta de Personal Contraloría General de la República, Decreto 342 de 1981	82
CUADRO 2: Planta de Personal años 1982 a 1987	83
CUADRO 3: Planta de Personal, Ley 106 de 1993	86
CUADRO 4: Evolución de la Planta de Personal de 1987 a 1994	89
CUADRO 5: Actual Planta de Personal, Decreto 271 de 2000	92
CUADRO 6: Porcentaje de Funcionarios por Niveles	103
CUADRO 7: Actuales Funcionarios Inscritos en Carrera Administrativa	104
CUADRO 8: Funcionarios Inscritos en Carrera Administrativa Nivel Central	106
CUADRO 9: Comprobación Muestra Piloto	108
CUADRO 10: Muestra Funcionarios Inscritos en Carrera Administrativa	109
CUADRO 11: Definición de Categorías	111
CUADRO 12: Encuesta Diseñada y Aplicada	113

LISTA DE GRAFICAS

GRAFICA 1: Comprobación Cálculo Muestra Piloto	109
GRAFICA 2: Ingreso de Funcionarios desde el año 1974	116
GRAFICA 3: Eficiencia	119
GRAFICA 4: Competencias Laborales	120
GRAFICA 5: Definición de Perfiles	123
GRAFICA 6: Incentivos	126
GRAFICA 7: Expectativas Profesionales y Laborales	128
GRAFICA 8: Capacitación	131
GRAFICA 9: Sistema Evaluación de Desempeño	132
GRAFICA 10: Clima Organizacional	135

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1: Encuesta Aplicada

ANEXO 2: Formato de Evolución de Desempeño en la CGR

ANEXO 3: Oficio dirigido al Gerente del Talento Humano de la CGR

ANEXO 4: Oficio dirigido a la Directora de Carrera Administrativa de la CGR

ANEXO 5: Oficio dirigido al Gerente del Talento Humano de la CGR

ANEXO 6: Respuesta de la Directora de Carrera Administrativa - CGR

ANEXO 7: Respuesta del Director de Tesis por los avances en la
Investigación

ANEXO 8: Respuesta Coordinador de Maestría en Administración Pública

ANEXO 9: Entrega Trabajo de Investigación por parte del Director de Tesis

ANEXO 10: Reporte de Nota Definitiva del Trabajo Investigación por parte del
Director de Tesis

ANEXO 11: Resultado Evaluación Trabajo de Investigación por el Jurado

ANEXO 12: Resultado Evaluación Trabajo de Investigación por el Jurado

ANEXO 13: Entrega del Trabajo de Investigación corregido de acuerdo
observaciones realizadas por los jurados.

ANEXO 14: Acta de Sustentación

ANEXO 15: Constancia de Calificación Aprobatoria Trabajo de Investigación

INTRODUCCION

Al abordar el presente estudio, conviene ante todo puntualizar con Jiménez Benitez¹ la trayectoria normativa y práctica de la Administración Pública en Colombia. Dice el autor en referencia que, la carrera administrativa en Colombia, tiene una abundante historia en normatividad y regulación constitucional y legal; sin embargo la historia es diferente cuando se habla acerca de su aplicación. Desde 1938 se han expedido normas importantes, en 1957 se consagró la carrera constitucionalmente, pero su implementación una y otra vez fue limitada o pospuesta, debido a la resistencia que generaba este mecanismo, en un medio acostumbrado a prácticas patrimonialistas o de botín político en el manejo de los cargos.

Son varios los factores causantes de la inaplicabilidad de la carrera administrativa en Colombia y que a la vez han servido como excusa para suspenderla, como los aspectos socio-políticos-culturales, el conflicto armado, la violencia partidista, la falta de voluntad política e instrumentos normativos adecuados.

Es importante señalar la falta de promoción dentro de la carrera, ya que una vez obtenido el cargo por concurso, prácticamente la carrera administrativa muere allí al no ser posible un tipo de ascenso, que no sea nuevamente por concurso.

Las formas más frecuentes de infringir los principios de la carrera administrativa son la aplicación restringida (nivel nacional y dentro de éste para ciertas entidades), la suspensión (declaratoria de estado de sitio, se

pospone la reglamentación) y el ingreso extraordinario-automático a la carrera (“saneamiento de la situación”). A partir de 1999, se introduce otra forma posible de poner en suspenso la carrera administrativa: la inconstitucionalidad como una nueva modalidad con la que se juega para posponer el sistema de mérito.

Dentro de las reformas del Estado con vinculación a la carrera administrativa, esta ha cumplido un papel relevante dentro del proceso, pues, se convierte en un componente central dentro del conjunto de las reformas analizadas.

La carrera administrativa se ve especialmente fortalecida en aquel tipo de reformas que revisan o tocan aspectos de fondo sobre el régimen político, los fines y principios del Estado y la organización del mismo, como ocurrió en las reformas de 1936, 1957 y la mutación del 1991. Por el contrario, reformas administrativas técnicas o puntuales, tienden a tener escasa influencia y desarrollo sobre la carrera administrativa (1945, 1968 y 1996, 1991).

Con todo, la carrera administrativa ha experimentado la tensión entre dos fuerzas opuestas, la fuerza de la necesidad técnica-modernizante y la fuerza de la conveniencia política. El resultado ha sido lo que constata la historia de la carrera administrativa en Colombia, es decir, una buena proliferación de reglamentación, estatutos, etc., pero de otro lado, aplazamiento, no aplicación e incumplimiento de la norma.

El futuro de la carrera administrativa. Desde 1991 y especialmente, desde que la Corte Constitucional empezó con sus fallos para hacer cumplir la constitución, se han sentado las bases para ser más optimistas, al menos ya no habrán más ingresos automáticos a la carrera. También, se corre el

¹ JIMÉNEZ BENITEZ, William. *Reforma del Estado y Carrera Administrativa en Colombia. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile 18-21 Octubre, 2005.*

riesgo por este lado, que la carrera sea mal concebida, con el propósito que la normativa sea declarada inconstitucional, para de este modo, dejar nuevamente en interinidad la aplicación de los preceptos del mérito y aprovechar la ocasión, para disfrutar de otros cinco o más años; para disponer libremente de los cargos públicos.

Bajo estas consideraciones, el desarrollo de la presente investigación, se concreta en los siguientes capítulos:

El capítulo primero, plantea las situaciones que se consideran problemáticas por las deficiencias en la implementación de las normas establecidas, con respecto a la carrera administrativa a nivel general como a nivel específico es el Régimen Especial de la Carrera Administrativa en la Contraloría General de la República. Igualmente, se exponen las razones que justifican proceso investigativo y se presentan los objetivos que se pretenden alcanzar con el desarrollo de la investigación.

El capítulo segundo, es el Marco Teórico en el que se abordan los conceptos que se consideran pertinentes, para la mejor comprensión y explicación de los diferentes tópicos de la temática de estudio. Se presentan bases teóricas del empleo público y el servicio civil, carrera administrativa, la eficiencia, competencias laborales, desarrollo humano Integral, evaluación de desempeño y Clima organizacional.

Por otra parte, en el capítulo Tercero se presentan los antecedentes históricos del desarrollo de la carrera administrativa en Colombia y en la Contraloría General de la República, igualmente toda la normatividad expedida como reglamentación de la misma.

En el cuarto capítulo, se describe la metodología y las técnicas utilizadas para la recolección de la información. Se precisa el tipo de investigación que en el presente caso y según la naturaleza de la investigación ésta puede ser cualitativa o cuantitativa; pues se tomaron elementos de los dos enfoques debido a que se interrelacionan los diferentes planteamientos y resultados logrados a través de fuentes de información; igualmente, se delimita la población y muestra a la cual se circunscribe el trabajo de campo y se presentan los resultados obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos previamente diseñados para tal fin.

La presente labor se concretan las Conclusiones y Recomendaciones que se derivan del trabajo investigativo, teniendo como base la percepción de los mismos funcionarios, y en las que se puntualizan las deficiencias encontradas en torno a la implementación del Sistema de Evaluación que se viene aplicando en la Contraloría General de la República y su practicidad en la movilidad que generan para los funcionarios de los distintos niveles de desempeño laboral.

Finalmente, se adjunta a este trabajo una serie de anexos que soportan la labor realizada, como son la encuesta aplicada, formatos utilizados y cartas de solicitud y respuestas a información.

CAPITULO I
PERCEPCION DE LOS FUNCIONARIOS DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE EL SISTEMA ESPECIAL DE
CARRERA ADMINISTRATIVA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

Un sistema de carrera sirve para fijar reglas claras y transparentes sobre la provisión de empleos públicos acorde a los perfiles requeridos en el puesto y la función a desempeñar; eliminando prácticas como el nepotismo, padrinazgo, clientelismo. Además es un sistema que permite establecer una nueva cultura laboral con filosofía de servicio. Igualmente garantizar el ingreso, permanencia, ascenso y retiro con base en principios de preparación académica, mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad.

Es decir, la idea de un sistema de carrera administrativa es garantizar el ingreso (por razones objetivas y no subjetivas), la estabilidad o permanencia que debe corresponder a causas racionales, el ascenso o promoción del talento humano a través de la movilidad en orden ascendente (por vía del mérito) y el retiro (por razones previamente consignadas en la norma, que tienen que ser racionales)

En Colombia con el desarrollo de este sistema de empleo se logró avanzar, sobre todo dejando atrás las presiones políticas que en su época buscaban incluir cuotas burocráticas en las nóminas de las entidades del Estado a través de recomendaciones sin tener en cuenta, en muchos casos, los mínimos requisitos. Sin embargo, los funcionarios inscritos en los sistemas

de carrera administrativa se encuentran estancados en los cargos, al no ser promovidos o ascendidos; lo que significa que no existe, actualmente, movilidad en el sistema. La razón es el cumplimiento del principio de igualdad para el ingreso al empleo público², el cual bloquea el ascenso para los que se encuentran inscritos desde años atrás.

Oscar Oszlak en su documento el Servicio Civil en América Latina y el Caribe³, sobre el tema de carrera administrativa expresa “(...) en esta generación se seguirán encontrando dificultades en la implantación de la carrera administrativa porque existen barreras a la promoción determinadas por la disponibilidad de vacantes en puestos superiores. En las promociones a posiciones de mayor responsabilidad, en algunos países, existe legislación que establece prioridades para concursar o promover a puestos de mayor nivel, concediendo por ejemplo máxima prioridad a candidatos del propio organismo, segunda prioridad a quienes ya se desempeñan en el servicio civil y última prioridad a candidatos elegibles externos al servicio (...)”.

De igual manera, argumenta que actualmente no existe una verdadera carrera administrativa que permita ingresar, capacitarse, trabajar en puestos con diferente grado de responsabilidad, someterse a evaluaciones periódicas, progresar en la estructura y el escalafón, obtener mejoras salariales y retirarse al cumplir determinada edad y años de servicio.

Para los funcionarios de la Contraloría General de la República, este sistema debería llamarse Permanencia y no Carrera porque ha cumplido con el objetivo de estabilidad, pero no con el de promoción del Talento Humano. En el caso de una vacante; éstos tienen que someterse a concursos abiertos donde participan gran cantidad de aspirantes externos para un solo cargo. Lo que indica que la posibilidad es muy remota de ascender.

² FRANCISCO David. *Funcionarios Públicos y Prospectiva*. Pág 9.

³ OSZLAK, Oscar. *El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros en Servicio Civil: temas para diálogo*. Editado por Koldo Echebarría. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 2003. Pág 3.

Lo anterior, lleva a plantear que la carrera administrativa en la práctica se encuentra estancada, al no permitir la promoción de sus inscritos, a pesar que muchos de éstos poseen las calidades profesionales, académicas y experiencias para avanzar en el sistema.

Los funcionarios ante esta imposibilidad de ascenso se cuestionan si es posible crear otros mecanismos de promoción que permita el avance del recurso humano para que se desarrolle realmente lo que se denomina carrera administrativa.

Como la Contraloría General de la República, tiene un sistema especial de carrera; el legislador debería contemplar como tal dicho régimen especial, donde se permita determinar que antes de convocar a un concurso abierto en la CGR, exista la posibilidad de agotar un concurso cerrado donde internamente se ocupen vacantes por niveles con el personal inscrito en éste, donde se tengan en cuenta aspectos como profesionalización, eficiencia, capacidades y la experiencia del funcionario para ser promovido. Luego convocar externamente el cargo más bajo que quedó vacante en los diferentes niveles.

Al continuar esta situación en la Contraloría General de la República, generaría lo siguiente:

- Estancamiento en el desempeño profesional de los funcionarios, si continúan en esta entidad.
- Retiro de funcionarios con el fin de buscar opciones profesionales y posesionarse mejor en otros entes.

1.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA:

En Colombia, la historia nos ha mostrado que la carrera administrativa no ha generado los resultados esperados para la cual fue creada; así lo señalan los períodos históricos desde su creación en Colombia⁴ (cinco períodos, desde 1938 hasta la ley 27 de 1992). Esto debido a la serie de obstáculos que ha tenido para su implementación.

Esta problemática está relacionada con el sistema de empleo aplicado en la Contraloría General de la República. Por ello el tema objeto de estudio para la presente investigación es el Sistema Especial de Carrera Administrativa en la Contraloría General de la República; al cual se pretende percibir su proceso de implementación, vivido a la luz de la normatividad y la práctica.

Este sistema especial de carrera administrativa en la Contraloría General de la República tuvo su inicio con la Ley 20 en el año 1975; año en el cual la entidad contaba con 13.630 funcionarios. Desde la Constitución Política del año 1886⁵, se facultó al Contralor General para proveer los empleos en este órgano de control.

Con base a lo anterior, se plantearon las siguientes preguntas problemas:

¿Es posible evaluar el sistema especial de carrera administrativa en la Contraloría General de la República?

¿Se tienen en cuenta las competencias laborales en la carrera administrativa especial de la Contraloría General de la República?

⁴ ALVAREZ, Augusto. "Antecedentes de la Carrera Administrativa en Colombia", Bogotá, D.C., 4 de noviembre de 2006.

⁵ Constitución Nacional de Colombia del año 1886, artículo 60, numeral 5.

¿Cómo es el procedimiento en la definición de perfiles en la Contraloría General de la República?

¿El sistema de carrera administrativa de la Contraloría General de la República incentiva y brinda oportunidades de capacitación a sus funcionarios?

¿Qué movilidad han tenido los funcionarios de la Contraloría General de la República desde que se implementó el sistema especial de la carrera administrativa en esta entidad?.

Con este trabajo se busca aportar elementos evaluativos que contribuyan a mejorar el sistema especial de carrera administrativa en la Contraloría General de la República.

1.3. JUSTIFICACION:

La carrera administrativa redunda en la eficiencia, eficacia y cumplimiento misional de las entidades; pues está relacionada con el servicio civil y éste a su vez con la administración pública.

Con la presente investigación se pretende lograr la percepción de los funcionarios de la Contraloría General de la República sobre su Sistema Especial de la Carrera Administrativa, analizando aspectos como las competencias laborales, definición de perfiles, evaluación de desempeño y el clima organizacional. Igualmente, si la implementación de este sistema contribuye a la eficiencia de la entidad.

Después de 30 años de carrera administrativa, se quiere conocer y analizar cómo ha sido el proceso de desarrollo de este sistema, en razón a que no se cuenta con estudios sobre la percepción que ha tenido la carrera en dicha entidad⁶.

Desde el punto de vista de la carrera, el modelo weberiano señala que el empleado deber ser designado con base a sus méritos y desempeños y que la permanencia en el mismo debe ser por su desempeño. Con este parámetro, según Weber, el funcionario procura así fortalecer su posición por medio de los estímulos proporcionados por el modelo.

El caso colombiano, con la Constitución Política de Colombia de 1991 además de elevar a categoría constitucional, la Carrera Administrativa a nivel general, se tuvo en cuenta la existencia de otros sistemas de carrera para los funcionarios públicos, incluyendo los sistemas especiales y específicos de administración de personal⁷.

La constitución de 1991, le da un giro total a la Contraloría General de la República en razón a que se estableció el control posterior y selectivo; el cual redundó en el sistema de personal, dándoles un rango especial de carrera a sus funcionarios, donde colocó en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos para ingresar a la Contraloría a ejercer un cargo. Es así como se expide dos años después la Ley 106 de 1993 que implementa la carrera administrativa para todos los funcionarios de la CGR.

⁶ Decreto 268 de febrero de 2000.

⁷ Ver artículo 2 de la Ley 27 de 1992. Allí, al referirse a la cobertura de sus disposiciones, alude a la "administración de personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución" y a "Los servidores públicos que prestan sus servicios en (...) demás entidades y sectores con carreras especiales o sistemas específicos de administración de personal".

Desde el punto de vista legal, es conveniente exponer la normatividad que soporta este sistema de carrera en la Contraloría General de la República:

- ✓ Decreto 924 de 1976⁸ enuncia por primera vez los concursos para acceder al sistema de carrera en la CGR
- ✓ Decreto 937 de 1976⁹ expide el Estatuto de Personal para Empleados de la Contraloría General de la República.
- ✓ La Ley 106 de 1993 crea una nueva planta de personal de 5.557 funcionarios y pone en práctica el sistema de carrera administrativa Especial de la Contraloría General de la República.
- ✓ Decretos 267, 268, 269, 270, 271 y 272, mediante los cuales se reestructuró la entidad en el año 2000; suprimiendo 1.767 empleos de carrera administrativa.
- ✓ Resolución Reglamentaria 043 de 2005 mediante la cual se modifica el proceso de selección a concurso abierto de méritos, sistema integro de Evaluación de Desempeño y Programa de Estímulos.

La carrera administrativa en la Contraloría General de la República, está bajo la dirección de un organismo interno denominado Consejo Superior de Carrera Administrativa, máxima autoridad en esta materia, responsable de dirimir en última instancia todas las consultas referentes a la carrera, asimismo sentar doctrina en la materia. Paralelo a este Consejo, existe otro ente de carácter institucional que es la Comisión de Personal que se encarga de dirimir las consultas y los reclamos especialmente relacionados con los procesos de selección adelantados en la entidad¹⁰.

⁸ Este Decreto se expidió el 11 de mayo de 1976 siendo Presidente de la República el doctor Alfonso López Michelsen y Contralor General de la República el doctor Anibal Martínez Zuleta.

⁹ Este Decreto se expidió el 12 de mayo de 1976 siendo Presidente de la República el doctor Alfonso López Michelsen y Contralor General de la República el doctor Anibal Martínez Zuleta.

Desde el punto de vista de competencias es importante analizar este aspecto en la Contraloría General de la República, si el personal es evaluado por competencias teniendo en cuentas sus capacidades, valores y aptitudes.

Según el Decreto 2539 de 2005 expedido por la Presidencia de la República, define las competencias laborales como la capacidad para desempeñar, en diferentes contextos, las funciones inherentes al cargo, con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público.

Este concepto nace de la necesidad¹¹ de valorar no solo el conjunto de conocimientos apropiados (saber) y las habilidades y destrezas (saber hacer) desarrolladas por una persona, sino de apreciar su capacidad de emplearlas para resolver problemas, responder a situaciones y desenvolverse en el mundo.

1.4. OBJETIVOS:

1.4.1. Objetivo General:

Examinar la percepción que tienen los funcionarios de la Contraloría General de la República sobre su Sistema Especial de la Carrera Administrativa, a través del análisis de las competencias laborales, el desarrollo humano integral, la definición de perfiles, la evaluación de desempeño y el clima organizacional, determinando si contribuye a la eficiencia de la entidad.

¹⁰ CGR, *Mapa de Vuelo. Edición marzo de 2001. Pp. 12*

¹¹ *Corpoeducación, pág 3*

1.4.2. Objetivos Específicos:

1. Verificar si en la Carrera Administrativa de la Contraloría General de la República se tienen en cuenta las competencias laborales, con el fin de evaluar si éstas aportan a los resultados efectivos que contribuyen al logro de los objetivos de la entidad.
 2. Determinar si la Carrera Administrativa de la Contraloría General de la República ofrece desarrollo humano integral a sus funcionarios a través de incentivos de capacitación y satisfacción de expectativas tanto profesionales como laborales.
 3. Analizar la definición de perfiles que la Contraloría General de la República tiene en cuenta para los cargos que convoca a concurso.
 4. Examinar el sistema de Evaluación de Desempeño en la CGR con el fin de conocer si éste contribuye al mejoramiento continuo de los funcionarios en el cumplimiento de sus funciones.
 5. Analizar el Clima organizacional con el fin de conocer las percepciones que el funcionario de la CGR tiene de las estructuras y procesos que ocurren en un medio laboral
-

CAPITULO II

MARCO TEORICO

En el marco teórico se plantea la fundamentación teórica para el análisis del sistema de carrera administrativa en la Contraloría General de la República. Fundamentos teóricos de burocracia y servicio público. Antecedentes histórico normativos de la carrera administrativa, tanto en Colombia como en la Contraloría General de la República.

2.1. BASES TEORICAS:

2.1.1. Empleo Público:

La presente investigación gira entorno a la carrera administrativa, razón por la cual mostrará las teorías relacionadas el tema del empleo público y el servicio civil y la manera cómo han sido afectados por las reformas que ha tenido el Estado. Por lo tanto, como enfoque teórico para el análisis de estos temas, es oportuno comentar los modelos bajo los cuales se ha desarrollado este sistema de empleo público (carrera administrativa).

Para el desarrollo del trabajo de investigación se tomó parte de las teorías de Weber en lo referente a la selección y ascenso del personal basado en el mérito (meritocracia) y en la competencia técnica e igualmente en la profesionalización del servidor público. Lo que respecta a la Nueva Gerencia Pública se tendrá en cuenta la eficiencia y la medición de resultado en el sistema de carrera administrativa.

El primero denominado tradicional corresponde al modelo burocrático de Max Weber que se fundamenta en la racionalidad legal y en la eficiencia de la aplicación normativa en el cumplimiento misional del Estado. Y el segundo, se registra dentro de la llamada Nueva Gestión o Gerencia Pública, el cual introduce elementos técnicos y estratégicos propios de la administración privada para hacer eficiente la administración pública¹². Este modelo Gerencial procura terminar con las ineficiencia y las rigideces de la burocracia mediante las desestimación de una cantidad de reglas, especialmente las concernientes al personal y garantizando a los administradores o gerentes públicos la discrecionalidad para gerenciar sus dependencias, con la obligación de asumir la responsabilidad por su desempeño.

El Modelo Weberiano¹³, también denominado reformas del servicio civil, procura reducir el clientelismo, la corrupción y la politización, imponiendo normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, aprobando procedimientos basados en el mérito para el reclutamiento, la promoción, la estabilidad del empleo y por lo general aislando a la burocracia de la política.

Igualmente, este modelo de Max Weber¹⁴ se fundamenta en la racionalidad legal donde los entes públicos, deben tener funciones, normas y procedimientos establecidos y publicados. Dando así a sus integrantes, la oportunidad de especializarse en su trabajo, realizando su tarea cada vez mejor. Lo que quiere decir que este modelo mide la eficiencia de la organización para resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas. Entre las características de este

¹² GONZALES GARCÍA, Carlos Emilio. *La Carrera Administrativa en la Modernización Estatal*, Revista Administración y Desarrollo de la ESAP. Pág 31.

¹³ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1977. Pág 5.

¹⁴ *Ibíd.* Pág 21.

modelo está la Competencia Técnica y la Meritocracia¹⁵ que se refiere a la selección de las personas basada en el mérito y en la competencia técnica y no en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.

La otra característica de este modelo es la profesionalización de los funcionarios, en la cual Weber señala que ninguna burocracia "puede funcionar", si no cuenta con administradores profesionales. Esta teoría señala que el empleado debe ser designado con base a sus méritos y desempeños. En cuanto a la carrera, se deben aplicar los ascensos regulados y referente a la estabilidad señala que el cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño. Con estos parámetros, según Weber, el funcionario procura así fortalecer su posición por medio de los estímulos proporcionados por el modelo.

Para Weber, la estructura administrativa que se origina a partir de preceptos burocráticos tiene un carácter racional producto de un proceso evolutivo y es la muestra de una forma de revolución racional de la organización que da cuenta de la forma como estructuras irracionales de dominación van desapareciendo, por lo tanto cuando se lleva a cabo una mirada retrospectiva se puede apreciar que más extraña la presencia de un cuerpo de funcionarios.

¹⁵ *Ibíd. Pág 21.*

Este autor, en su obra *Economía y Sociedad*, plasma como formas de poder los tipos de dominación como fundamentos para legitimar la probabilidad de encontrar obediencia (dominación de carácter racional, tradicional y carismático). Y como otras formas de dominación presenta la burocracia, la cual surge de la mano con el establecimiento del estado moderno y la consolidación del capitalismo, pues aunque hacía sus primeras apariciones desde algunas formas feudales de organización, son considerados intentos esporádicos y ajenos a la generalidad¹⁶.

Weber consideraba que las burocracias constituidas eran especialmente eficaces para cumplir con las funciones de toda organización y por ello confiaba en que la burocratización se extendería por todo el mundo moderno. Él analizó a la burocracia desde un punto de vista puramente mecánico y no político, preocupándose por mostrar cómo se establecen y se obedecen a las normas y las leyes; de ahí la crítica de que su modelo era altamente mecanicista.

El modelo de la burocracia de Weber es controversial, sobre todo si se le analiza a la luz de las nuevas condiciones que marcan el signo de los tiempos empresariales; mercados abiertos y globalizados. Por ello es que sus ideas son difícilmente aplicables en la administración moderna.

En cuanto al servicio civil, (...) aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica. La seguridad jurídica está en la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en este sentido, elementos centrales), la eficacia del gobierno y la administración es el bien jurídico protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquéllos, característicos de un sistema de mérito. Dentro de este sistema de

¹⁶ *Ibid.* Pág 172

servicio civil se encuentra lo que es la carrera administrativa como elemento central de delimitación del servicio civil.

Los sistemas de carrera se basan en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo, y que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante la promoción interna. En todo sistema de carrera existe, pues, un determinado número de divisiones horizontales (categorías, escalas, grados, clases, grupos u otras denominaciones), que reflejan esa jerarquización de los empleos, y cuyos límites son, por un lado, los puntos en los que se produce el reclutamiento externo, y, por otro, los que marcan el nivel máximo al que puede llegar la promoción interna. Lo normal es que esa jerarquización horizontal tenga en cuenta el nivel formal (acreditado por un título o diploma) de los conocimientos especializados exigidos para el acceso.

Pero todo este tema de servicio civil y carrera administrativa se ha visto afectado con las reformas del Estado o modernización de la Administración Pública; pero de dónde surgió o de dónde vienen todas éstas reformas?.

Según el autor Ben Ross Schneider, en su artículo la Política de la Reforma Administrativa, señala que hay tres tipos de reformas o que la reforma del Estado puede ser definida como un proceso integral que incluye lo político, lo económico y lo administrativo.

En cuanto a la reforma administrativa, Koldo Echabarría¹⁷, experto en el tema presenta una conceptualización de la reforma en términos de cambio

¹⁷ Koldo Echebarría, en la actualidad se desempeña como Especialista Principal en Reforma del Estado en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Doctor en Derecho y Abogado-Economista por la Universidad de Deusto. Ha sido profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y en el Colegio de Europa en Brujas. Ha colaborado en diversos proyectos con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y otros organismos internacionales.

discontinuo de las instituciones administrativas, explora diferentes modalidades de la reforma administrativa, distinguiendo las siguientes corrientes:

La Corriente Garantista¹⁸, conocida como reformadora, tiene su origen en los ideales de libertad y justicia del Estado de Derecho. Su objetivo es "la acción sujeta a la Ley", según un marco normativo, no solo que lo regule sino también que lo dirija. Es esta la visión subyacente de las reformas orientadas a luchar contra la corrupción, mediante la "reducción de la discrecionalidad de los operadores públicos", o sea, un mayor accountability o control endógeno, del mismo sistema a través de agencias de control en el desempeño de los funcionarios públicos, de carácter horizontal. Esto quiere decir un control paralelo y agencias que tengan el suficiente poder para controlar de manera rigurosa a la función pública sin importar el rango al que se enfrenta. Esta corriente lleva la señal de la legalidad y se circunscribe a toda estructura o accionar dentro de la administración bajo algún ordenamiento jurídico.

La Corriente Eficientista, hace referencia a lo que Ariznabarreta llama "management científico", cuyo patrón de comportamiento viene a ser la conversión de recursos a resultados. Es la corriente que retoma concepciones clásicas de la administración tales como las que menciona el autor: técnicas de contabilidad y control, análisis financiero, auditoría y la clasificación de puestos de trabajo. Esta corriente exige un alto grado de profesionalización de los agentes.

La Corriente Servicial, percibe a la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión

¹⁸ JORDAN, Mulaz. *Teoría de la Administración I: Paradigmas y Debates en torno a la Reforma Administrativa*. Trabajo ubicado en www.monografias.com. 19 septiembre de 2006.

posburocrática se orienta a equiparar gestión con aprendizaje: teorías de relaciones humanas en las ciencias de gestión, la moderna sociología de las organizaciones y las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana.

Y por último la Contractualista, caracterizada por propiciar pautas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista, la racionalidad económica de los recursos. Sus fundamentos ideológicos son el pensamiento del public choice, teoría de la elección pública, las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. La consecuencia es una visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica, por una coordinación contractual y más flexible que permita la adaptación de la gestión a circunstancias específicas¹⁹.

Pero la Reforma del Estado, según Oscar Oszlak, conlleva la transformación del papel del Estado, reestructuración y reducción de su aparato institucional y recorte en la dotación de su personal. Se puede decir, según lo plantea este autor, que existen reformas: Hacia fuera o de Primera Generación donde predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero. Y Reformas hacia Adentro o de Segunda Generación caracterizadas por que sus transformaciones tienen un trasfondo más tecnológico y cultural.

Sin embargo, es común que los argumentos para los procesos de Reforma del Estado, modernización de la administración pública o el ajuste de las estructuras gubernamentales sean atribuidos a la ineficiencia de los funcionarios, la lenta adecuación a los cambios en las estructuras de mercado y el nefasto impacto sobre el gasto público incrementado por

¹⁹ ECHEBARRIA, Koldo. *Modelos de Reforma Administrativa y características del Servicio Civil*. 2000. pp. 71.

cuantiosas pérdidas de empresas públicas, excesivo gasto público, estado benefactor, problemas de deuda externa, entre otros.

Como supuesta alternativa de solución a lo anterior, se plantearon los lineamientos del Consenso de Washington; que fueron las reformas encaminadas a transformar el Estado benefactor, que postula la disminución del volumen gubernamental, estructurándose de manera prioritaria los sistemas de políticas sociales y, en particular los de seguridad social; recomendando a los países el compromiso de establecer disciplina fiscal, reestructurar el gasto público, realizar reformas tributarias y efectuar privatización de empresas públicas. A este tipo de reformas se les llamó Reformas de la Primera Generación²⁰.

A mediados de los años 90 empezaron las críticas a las recomendaciones del consenso de Washington y aparece el caso de los países del sudeste asiático; los cuales logran un avance y crecimiento, gracias a la intervención del estado hasta que aparece el documento Informe del Banco Mundial del año 1997 "Un Estado en el Mundo en Transformación" donde se expresa que el Estado es fundamental para el desarrollo no como agente directo sino como socio. Y se da como diagnóstico, la baja capacidad institucional que es lo que da lugar a lo se llama las Reformas de la Segunda Generación²¹ inspirada por la Nueva Gerencia Pública.

Esta reforma pone en valoración los sistemas de servicio civil, para el ingreso, permanencia, promoción y retiro de la función pública. Oscar Oszlak²² en su documento "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe"

²⁰ OSZLAK, Oscar. *El servicio Civil en América Latina y el Caribe: SITUACIÓN Y Retos Futuros*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2003. Pág 33

²¹ *Ibíd.* Pág 35

expresa que las reformas de segunda generación no han logrado resultados comparables, pese a los avances que se advierten en los países y que las reformas pendientes apuntan a mejorar, más que a reducir, el aparato estatal, incluyendo lo siguiente:

- ✓ La reestructuración organizativa del aparato administrativo.
- ✓ El rediseño de las plantas de personal estatal.
- ✓ La desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos.
- ✓ La implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito.
- ✓ La capacitación y desarrollo permanente del personal.

Por otra parte, Francisco Longo²³ en el Documento Burocracia y Posburocracia en el Diseño Organizativo, argumenta que *“la burocracia ha decaído, por la incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas al doble desafío de la innovación y la competitividad. Las razones del declive, dice el autor que son el fuerte incremento del peso específico y valor estratégico de un capital humano cuyo compromiso y motivación exigen pautas de gestión en el diseño de puestos, carrera y formación, considerablemente alejadas de las que emanan de la hiperespecialización o del tratamiento uniformador al que propenden las estructuras burocráticas”*.

El declive de la burocracia y la aparición de diseños organizativos en el entorno público revelan la fuerza de megatendencias que son un eje

²² Oscar Oszlak es argentino. Contador Público Nacional y Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires); Certificado International Tax Program (Harvard Law School); M.A. Public Administration (University of California, Berkeley); PhD Pol. Science (University of California, Berkeley); Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires). Director del Programa de Posgrado en Administración Pública y Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires; Profesor y disertante en numerosas universidades e instituciones de investigación en América Latina, Europa, Canadá, Estados Unidos, África, Israel, Japón y China; Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); autor de más de 60 publicaciones, incluyendo: "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", Buenos Aires, 1993 (Fondo de Cultura Económica).

²³ Francisco Longo Martínez, es Licenciado en Derecho (Universitat de Barcelona). Director del Executive Master in Public Administration (EMPA) de ESADE Business School. Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y director ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992.

fundamental de los diseños posburocráticos en el ámbito público, como son la orientación del servicio público caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, el mejoramiento de la relación con el ciudadano la consideración de éste como cliente y el logro de la receptividad, en terminología de la OCDE²⁴.

Luego, en cuanto a los procesos de modernización administrativa, el autor enumera unas orientaciones de diseño organizativo, como son:

- ✓ Simplificar las estructuras y los procedimientos, es decir hacer cambios que superen la desvertebración burocrática, como aplanar las organizaciones adelgazando la pirámide jerárquica, desregular, evitar tanta tramitología con la norma. Reducir o eliminar controles formales
- ✓ Separar las responsabilidades políticas y las de gestión, es decir la interferencia de los políticos en la gestión administrativa.
- ✓ Orientar el control hacia los resultados, donde los gestores responden por los resultados de su unidad.
- ✓ Flexibilizar el marco organizativo de la gestión de recursos humanos. Se exige superar una visión ultrasistemática del empleo público, es decir flexibilizar las regulaciones que configuran el marco de la gestión de recursos humanos, que adopte estrategias, perfiles profesionales y diversas situaciones que configuran la rica variedad de la acción pública.

Michael Barzelay en su obra *Atravesando la Burocracia*²⁵, expone los elementos principales que integran la naciente disciplina de la posburocracia, *“esto implica no sólo un cambio de actitud ante los problemas públicos, sino también el uso de métodos de investigación que busquen en*

²⁴ OCDE - *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: es un instrumento que señala obligaciones para los gobiernos, las empresas, los contadores públicos, los abogados y la sociedad civil de las naciones firmantes.*

²⁵ BARZELAY, Michael. *Atravesando la Burocracia*. Pp 49.

nuestras organizaciones públicas un orden conceptual adecuado a la problemática que enfrentan” apoyándose en la experiencia vivida por el estado de Minnessota, en la cual el diseño de nuevas estrategias de inclusión de funcionarios y el reconocimiento del “cliente” ofrecen una nueva forma de abordar la administración pública. Para eso tiene en cuenta la corriente weberiana a la que éste autor confronta, en su intento por una nueva forma de administración y de desarrollo de los procesos en entidades publicas proponiendo la activación de nuevos mecanismos internos. Los fundamentos teóricos son sencillos y se limitan básicamente a la caracterización de dos momentos en la administración publica: el primero, la *burocracia*, es el inicio ineficiente pero extensamente difundido de un periodos posterior propuesto por el autor, al que se llegaría mediante la aplicación de las herramientas sugeridas y que se denomina *posburocracia*, el cual es considerado producto del avance, la adecuación y el mejoramiento de las practicas de la burocracia, dando origen a un modelo más eficiente, con una nivel de aplicabilidad mas adecuado a modelos administrativos actuales²⁶.

Analizando teóricamente cada una de las categorías que integran la presente investigación, como son la eficiencia, las competencias laborales, evaluación de desempeño, desarrollo humano integral y clima organizacional; se iniciará con lo referente al concepto de lo que es la eficiencia para llegar a analizar esta categoría en la Contraloría General de la República.

2.1.2. Eficiencia:

La palabra eficiencia²⁷ descende del latín *efficientia* que quiere decir, acción, potencia, producción y la definición de este término de acuerdo al diccionario

²⁶ *Ibid.*. Pág 50.

²⁷ OLIMPIA, Andrés. *Diccionario Enciclopédico, Volumen II, Santillana S.A.*

de la Real Academia Española se refiere o lo define a la aptitud, competencia, eficacia en el cargo que se ocupa o trabajo que se desempeña. En economía eficiencia²⁸ se refiere a capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, el mínimo de energía y en el mínimo de tiempo posible.

La eficiencia hace referencia a la manera como se hacen las actividades dentro de la organización, el modo de ejecutarlas, mientras que la eficacia es para que se hacen las actividades, cuáles resultados se persiguen y sí los objetivos que se traza la organización se han alcanzado. Para las organizaciones lograr un alto grado de eficiencia es necesario trabajar en ambientes altamente motivadores, participativos y con un personal altamente motivado e identificado con la organización, es por ello que el empleado debe ser considerado como un activo vital dentro de ella.

En administración existen dos términos que en muchas ocasiones son frecuentemente confundidos: eficacia y eficiencia. La eficacia tiene que ver con resultados, está relacionada con lograr los objetivos. La eficiencia, en cambio, se enfoca a los recursos, a utilizarlos de la mejor manera posible. $\text{Eficiencia} + \text{Eficacia} = \text{Productividad}$ ²⁹.

La eficiencia bajo el prisma del “saber hacer” más que el “saber” o “hacer” por separado y de las habilidades y conductas individuales como complementos del conocimiento.

En el ámbito administrativo y gerencial el término eficiencia es utilizado frecuentemente. La eficiencia en el servicio público constituye hoy una condición indispensable para el desarrollo armónico que se está concretando

²⁸ ELOSUA, Marcelino. *Diccionario de Economía y Empresa*, Madrid 2006.

²⁹ González M, Juan Carlos, *La Verdad sobre Eficiencia, Eficacia y Efectividad*, Pág 3.

y que hoy nos permite colocarnos en una posición de vanguardia en el desarrollo nacional.

En Colombia se proclama que el Estado deberá ser eficiente con decisiones de inversión basadas en la evaluación de resultados. El ser eficiente se consagra como mandato en la Constitución Política, en un Estado Social de Derecho dentro del marco democrático, descentralizado y participativo que debe estar al servicio de los ciudadanos³⁰. A partir de allí se han promulgado normas³¹ que buscan lograr la eficiencia administrativa, a través de los sistemas de información y de políticas en el mejoramiento de la gestión pública³². Por tal razón, entre los principios de la función administrativa colombiana están la eficacia y eficiencia³³ como una necesidad a tener en cuenta para la modernización de sus entidades a través del fortalecimiento de la capacidad administrativa y desempeño institucional.

La Contraloría General de la República no puede ser ajena al cumplimiento de este principio administrativo y mandato constitucional donde se le encomienda velar por la eficiencia de las entidades públicas. Y es así que a través del Decreto 268 de 2000 se le fijan normas en cuanto al régimen especial de carrera administrativa para que mejore la eficiencia de la administración de este órgano de control y pueda alcanzar el objetivo de eficiencia de sus empleados con el fin de cumplir su misión³⁴.

³⁰ Constitución Política de Colombia, Artículo 1, 2.

³¹ Ley 489 de 1998 (normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional), Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), Ley 909 de 2004 (empleo público, carrera administrativa, gerencia pública)

³² Presidencia de la República de Colombia, Pagina Web.

³³ Ley 489, artículo 3.

³⁴ Decreto 268 de 2000, artículo 2.

Para cristalizar el cumplimiento de la eficiencia, la entidad ha fijado Planes Estratégicos, en los cuales se establecen Objetivos Corporativos para construir eficiencia y moralidad en la Gestión Pública.

De ahí que, la eficiencia es un principio muy importante en la Contraloría General de la República y figura en el Estatuto de Carrera Administrativa como *“Virtud de la cual se garantiza la optimización del talento humano con miras al cumplimiento de los objetivos institucionales, la estabilidad y proyección personal de cada uno de los servidores”*.

2.1.3. Competencias Laborales:

En cuanto a las competencias laborales, se puede decir que en el nuevo contexto económico mundial y sus transformaciones en el campo laboral, cuyo dinamismo conforma una economía internacional más competitiva y una virtual revolución en la organización, tipo y contenido del trabajo, la flexibilidad tecnológica y organizacional aportan a las empresas un mayor potencial de adaptación y respuesta oportuna a los cambios de los mercados. Tal elasticidad admite la reorganización de los procesos productivos, de gestión y organización del trabajo. Surge un cambio radical en la concepción de productividad, calidad, competitividad y una nueva racionalidad³⁵, destacando de manera particular la función activa e integradora del trabajo humano y la adopción de nuevas formas de organización del trabajo.

La situación de los diferentes países con respecto a las experiencias que enfrentan sobre la formación y desarrollo de los recursos humanos basados

³⁵ *La racionalidad puede aplicarse a nuestras expectativas, a nuestras evaluaciones y a nuestras acciones. Puede fundamentarse en creencias o axiomas. Pero no siempre evaluamos racionalmente. Diccionario Enciclopédico, Andrés Olimpia.*

en el enfoque de competencia laboral, como Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda. Comenzaron a gestionar sus recursos humanos bajo la misma lógica aplicada en empresas y organizaciones líderes: el enfoque por competencias.

Competencia humana como habilidad general es el resultado del dominio de habilidades, conceptos y actitudes; ser competente representa que la persona tiene el conocimiento declarativo (la información y conceptos), es decir, sabe lo que hace, por qué lo hace y conoce el objeto sobre el que actúa. También involucra, tener la capacidad de ejecución, es decir las destrezas intelectuales y psicomotoras para en efecto llevar a cabo la ejecución sobre el objeto. Tener la actitud o disposición (conocimiento actitudinal) para querer hacer uso del conocimiento declarativo y procesal y actuar de manera que se considera correcta³⁶.

Es importante analizar los enfoques que centran la teoría referente a lo que es competencia. Por ello se deben analizar desde las perspectivas epistemológicas:

Desde el enfoque conductista, se sostiene que la educación y la formación basada en normas de competencia laboral surgen desde la visión y necesidades empresariales ante la competitividad, las nuevas tecnologías, los nuevos estándares de calidad, el justo a tiempo, para formar a los recursos humanos desde ese paradigma tecnoeconómico en la globalización.

Según este enfoque, la competencia es concebida en términos de comportamientos discretos asociados con la realización de labores particulares. Su objetivo es la especificación clara de competencias, de tal

³⁶ VILLARINI JUSINO, Angel R. *Desarrollo Humano Integral, Puerto Rico 1997. Pag 23.*

suerte que no pueda haber desacuerdo sobre lo que constituye un desempeño satisfactorio. Este enfoque coincide con una visión más instrumental enfocada al eficientismo en el campo laboral.

Desde los atributos generales del profesional, se centra en los atributos corrientes del profesional que son cruciales para un desempeño efectivo. Considerando los atributos como capacidad o conocimiento de pensamiento crítico. Los conocimientos que se remiten a las competencias como atributos generales de acuerdo a Gonczi, se refieren a las competencias que son la base común de la profesión y se refieren a situaciones concretas de la práctica profesional que requieren de respuestas complejas.

Las competencias integrales, plantean que la formación comprenda y articule conocimientos globales, conocimientos profesionales y experiencias laborales y se propone reconocer las necesidades y problemas de la realidad. El modelo de competencias integrales establece tres niveles de acercamiento y de análisis: las competencias básicas, las genéricas y las competencias específicas, cuyo rango de generalidad va de lo amplio a lo particular. Las competencias básicas son las capacidades intelectuales indispensables para el aprendizaje de una profesión; en ellas se encuentran las competencias cognitivas, técnicas y metodológicas, muchas de las cuales son adquiridas en los niveles educativos previos³⁷.

Desde la figura de las competencias laborales se reconoce que las cualidades de las personas para desempeñarse productivamente en una situación de trabajo, no sólo dependen de las situaciones de aprendizaje escolar formal, sino también del aprendizaje derivado de la experiencia en situaciones concretas de trabajo.

³⁷ Por ejemplo, el uso adecuado de los lenguajes oral, escrito y matemático.

Desde una perspectiva conductista, la competencia para la acción presupone la formación dirigida a la acción. Esta no debe ser siempre una formación específica y aislada, sino que puede y debe relacionarse con situaciones de trabajo. La mayoría de los enfoques de competencias que están en el mercado comparten una serie de puntos comunes.

- ✓ Cada competencia tiene un determinado número de niveles, que reflejan conductas observables, no juicios de valor.
- ✓ Las competencias se pueden desarrollar, pasar de un nivel menor a otro mayor, aunque no de una manera tan inmediata como recibir un curso de formación.
- ✓ Todos los puestos llevan asociados un perfil de competencias, que no es más que un inventario de las mismas, junto con los niveles exigibles de cada una de ellas.

A continuación, se relata las experiencias de algunos países con relación a las competencias laborales, por ejemplo en Alemania partiendo del principio de la política de empleo de que los conocimientos y destrezas profesionales especializados transmitidos en el pasado caen en desuso cada vez más deprisa debido a la rápida evolución técnica y económica, está trabajando cualificaciones, entre las cuales, se encuentran los conocimientos y destrezas que trascienden los límites de una determinada profesión (lenguas extranjeras), así como las aptitudes formales.

En el modelo del Reino Unido, la competencia se define en función de las normas necesarias para el trabajo. La atención se concentra en las funciones y en la competencia en el lugar de trabajo, no en el oficio.

Por su parte, en el modelo estadounidense la competencia es analizada

desde la perspectiva calidades que habilitan a una persona para desempeñar un oficio. La atención se concentra en las características que determinan que el desempeño sea efectivo y óptimo.

El modelo canadiense³⁸ realizó una reforma profunda de la formación profesional, cuyas bases principales eran mejorar el acceso a los servicios de formación profesional y técnica; armonizar los programas de formación de los diferentes organismos o instituciones independientemente del ministerio responsable; acentuar la colaboración y los vínculos formales con los actores económicos tanto en el ámbito local, como regional y central.

En Colombia se ha promovido el enfoque de competencias laborales, promovido por el SENA y adoptado ampliamente por sector privado para la gestión del talento humano. Pues este enfoque se estrecha con el sector productivo para la generación de referentes comunes para la formación y evaluación de las personas. Actualmente las instituciones de bachillerato están colocando su atención sobre las competencias para definir la formación laboral que ofrecen sus estudiantes. Por otra parte, el sector empresarial está incluyendo dentro de sus políticas institucionales el desarrollo de sus procesos de gestión humana consistente en la selección, formación, evaluación, plan de carrera y promoción³⁹.

Como se puede observar en nuestro país, el iniciador de este enfoque ha sido el SENA, conduciendo la revisión de los cursos de formación y en la actualidad se convierte en una ruta para el diseño, mejoramiento y actualización de los programas que ofrecen las instituciones de educación media. Es por ello que la modularización debe convertirse en una

³⁸ Según Kobinger, 1997

³⁹ SENA (2003), *Manual de evaluación y certificación con base en normas de competencia laboral*. Bogotá.

característica de los programas organizado por unidades de competencia, dando flexibilidad a la oferta y permitiendo la construcción de itinerarios formativos desde la educación media hasta la superior, de carácter técnico y tecnológico, como lo anuncia la ley 749 de 2002⁴⁰.

A nivel del sector público estatal, las competencias laborales fueron establecidas por el Presidente de la República mediante Decreto 2539 del 22 de julio de 2007, para los empleos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos 770 y 786 de 2005.

De acuerdo a estas normas las competencias se determinan con sujeción a los criterios de estudios y experiencia, responsabilidad por personal a cargo, Habilidades y Aptitudes laborales, Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones, Iniciativa de innovación en la gestión, Valor estratégico e incidencia de la Responsabilidad.

Igualmente, estos decretos imparten que las entidades al elaborar los manuales específicos de funciones y requisitos deberán señalar las competencias para los empleos que conforman su planta de personal.

De conformidad con el artículo 3 del Decreto 2539 de 2005, las competencias laborales se determinan con base en el contenido funcional de un empleo e incluirán los siguientes aspectos:

- ✓ Requisitos de Estudio y experiencia del empleo.
- ✓ Competencias funcionales del empleo.
- ✓ Competencias Comportamentales.

⁴⁰ Ley por medio de la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.

Las competencias funcionales son las que detallan lo que debe estar en capacidad de hacer el empleado para ejercer un cargo como los criterios de desempeño y resultados, conocimientos básicos, contextos; mientras que las comportamentales son las que tienen en cuenta los criterios de: Responsabilidad por personal a cargo, Habilidades y aptitudes laborales, responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones, Iniciativa de innovación en la gestión, valor estratégico e incidencia de la responsabilidad

En la Contraloría General de la República, a pesar que la norma que rige esta entidad habla de las competencias comportamentales; no tienen establecido las Competencias Laborales, únicamente se rigen por los Planes Estratégicos establecidos en cada administración.

A la fecha se están actualizando los manuales de funciones adecuándolos a la Resolución expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 2539 de 2005, con el fin de implementarla primero en el proceso auditor y de responsabilidad fiscal.

2.1.4. Desarrollo Humano Integral:

El desarrollo Humano se basa en las teorías del sicólogo estadounidense, quien origina en Norteamérica el “Enfoque Centrado en la Persona”. De él parte una corriente copiosa, múltiple y fecunda en estudios y reflexiones sobre el hombre y la ciencia del hombre, sobre la personalidad humana y sobre sus posibilidades de desarrollo sano . Este enfoque plantea la apertura a la existencia y al cambio, que le permite una evolución que va desde la psicoterapia no directiva de los años cuarenta, hasta la experiencia, centrada en la experiencia personal⁴¹.

⁴¹ ROGERS, Carl. (1979) *El proceso de convertirse en persona*. Buenos Aires: Paidós.

El conductismo⁴² es una corriente dentro de la psicología que, en su momento., representa la revolución más radical en el enfoque del psiquismo humano. Su fundamento teórico está basado en que a un estímulo le sigue una respuesta, siendo ésta el resultado de la interacción entre el organismo que recibe el estímulo y el medio ambiente. Su característica es que es un proceso continuo que tiene por finalidad elevar la calidad de la actuación y de los resultados de los empleados.

En cuanto incentivos en la Contraloría General de la República, recientemente se han estado desarrollando un conjunto de planes y acciones encaminados a reconocer el buen desempeño laboral, una determinada labor, la creatividad y la permanencia en la entidad con miras a propiciar una cultura de trabajo orientada a la calidad en la gestión.

En razón a esto han otorgado premios por el mejor trabajo en equipo realizado, mejor calificación de desempeño obtenida, en las modalidades de:

- ✓ Premio Leon de Greiff a la Excelencia Individual.
- ✓ Premio Carlos LLeras Restrepo al mejor equipo de trabajo.
- ✓ Reconocimiento a la Innovación
- ✓ Reconocimiento a la Antigüedad labora.

Estos premios consisten en reconocimientos públicos y becas para realizar estudios.

Respecto a la capacitación brindada por la Contraloría General de la República, esta estableció un estatuto para sus servidores públicos con base al Decreto 1567 de 1998, donde señala la obligación de las entidades de

⁴² El Conductismo es la corriente psicológica que representó la revolución más radical en el enfoque del psiquismo humano. Corriente de la psicología inaugurada por John B. Watson (1878-1958) que defiende el empleo de procedimientos estrictamente experimentales para estudiar el comportamiento (la conducta), considerando el entorno como un conjunto de estímulos-respuesta.

establecer un reglamento interno en el cual se fijen los criterios y las condiciones para acceder a los programas de capacitación.

Igualmente el Decreto Ley 267 de 2000 establece como una de las funciones de la Contraloría General de la República es la de desarrollar actividades educativas formales y no formales en las materias de las cuales conoce, que permitan la profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano.

Además, esta entidad incluyó la capacitación en el Plan Estratégico, en el objetivo corporativo número 7, que capacita al talento humano y potencializa sus capacidades y conocimiento con el fin de lograr un excelente desempeño de los roles asignados.

2.1.5. Definición de Perfiles:

En lo que respecta a la Definición de Perfiles, esta labor fue designada en la Contraloría General de la República, al Consejo Superior de Carrera Administrativa de la entidad, quien tiene a su cargo definir perfiles de acuerdo a las necesidades de las dependencias o los requerimientos presentados por los jefes de oficina.

El sistema de selección en esta entidad comprende cinco etapas⁴³: Análisis de necesidades y perfiles ocupacionales, convocatorias e inscripciones, Pruebas, análisis de antecedentes y reclamaciones, Lista de elegibles y nombramientos y por últimos el periodo de prueba y escalafonamiento.

⁴³ Artículo 2 Resolución 5095 de 2000, Contraloría General de la República.

Los procesos de selección del personal para el ingreso a la carrera administrativa son organizados a través de la Dirección de Carrera Administrativa. El reglamento para el diseño y realización de este proceso es aprobado por el Consejo Superior de Carrera Administrativa.

2.1.6. Evaluación de Desempeño:

La evaluación de desempeño constituye el proceso por el cual se estima el rendimiento global del empleado, midiendo el grado en que cada trabajador mantiene su idoneidad y cumple los objetivos del cargo o puesto de trabajo que desempeña (eficacia), así como la forma en que utiliza sus recursos para lograr dichos objetivos (eficiencia).

La evaluación de desempeño constituye la mejor forma de lograr un aumento de la productividad, calidad, desempeño y rendimiento del trabajador.

Harper y Lynch trazaron que la evaluación de desempeño es una técnica o procedimiento que tiende a apreciar, de la forma más sistemática y objetiva posible, el rendimiento de los empleados de una organización. Evaluación que se realiza sobre la base del trabajo desarrollado, los objetivos fijados, las responsabilidades asumidas y las características personales, todo ello, con vistas a la planificación y proyección de acciones futuras de cara a un mayor desarrollo del individuo, del grupo y de la organización.

Lo anterior, quiere decir que la evaluación de desempeño es un procedimiento continuo, sistemático, orgánico (es decir, afecta a toda la organización), en cascada (donde cada jefe va a evaluar a todos y sólo a sus subordinados directos o colaboradores, es un procedimiento de expresión de juicios. Que pretende analizar y cuantificar el valor que el individuo tiene para la organización.

Según Harper, existen las siguientes finalidades por las cuales se debe aplicar la evaluación de desempeño⁴⁴:

- ✓ Evaluar el rendimiento y comportamiento de los empleados.
- ✓ Evaluación global del potencial humano.
- ✓ Proporcionar oportunidades de crecimiento y condiciones de efectiva participación a todos los miembros de la organización.
- ✓ Mejorar los patrones de actuación de los empleados.
- ✓ Detección del grado de ajuste persona-puesto.
- ✓ Proporcionar un sistema de doble vía de información.
- ✓ Establecimiento de sistemas de comunicación dentro de la empresa.
- ✓ Implantación de un sistema que motive a los empleados a incrementar su rendimiento.
- ✓ Establecimiento de políticas de promoción adecuadas
- ✓ Aplicación de sistemas retributivos justos y equitativos basados en rendimientos individuales.
- ✓ Mejorar las relaciones humanas en el trabajo.
- ✓ Para obtener datos acerca del clima laboral, así como detectar problemas ocultos.
- ✓ Validación de los programas de selección.
- ✓ Autoconocimiento por parte de los empleados.
- ✓ Conseguir unas relaciones mejores entre jefe y subordinado.
- ✓ Establecer objetivos individuales, que el evaluado debe alcanzar en el período de tiempo que media entre dos evaluaciones.
- ✓ Actualización de las descripciones de puestos.

Igualmente, esta determina de forma objetiva, cómo ha cumplido el evaluado los objetivos de la etapa, las responsabilidades y funciones del puesto de trabajo, contribuyendo a satisfacer las necesidades de la entidad, instalación

e individualidades. Además sirve de control y se utiliza para conceder ascensos, premios, incentivos, detectar los mejores elementos y recompensarlos. Su desarrollo contribuye al proceso de selección, desarrollo administrativo, definición de funciones y establecimiento de base racional y equitativa para recompensar el desempeño.

Es un proceso evolutivo en el cual se van corrigiendo deficiencias poco a poco, y el empleado puede mejorar su desempeño sí conoce lo que de él se espera, puede ver los resultados para los cuales ha intervenido y recibe orientación y supervisión de su superior.

Históricamente los trabajadores han sido evaluados en su tarea por los empleadores con el fin de incrementar la producción.

La evaluación es un conjunto de actividades encaminadas a valorar, aprovechar y desarrollar las potencialidades del recurso, permitiendo adoptar medidas técnicas que garanticen la obtención de verdaderos resultados.

Dicho enfoque se impuso conjuntamente con el avance de la aplicación de las ciencias sociales al trabajo y de la importancia que se daba al papel humano en la empresa. Concretamente, en vez de pensar que el hombre es parte de la máquina, ésta es vista como una aplicación extensiva y eficiente de la habilidad y comportamiento personal del empleado.

Esta diferencia es significativa pues permite efectuar todos los estudios de eficiencia de trabajo, estudiar y valorar el comportamiento del individuo en su totalidad y no fraccionado y por último enfatizar en aspectos no sujetos a análisis puramente mecánicos, tales como motivación, ajuste emocional, adaptabilidad, actitud.

⁴⁴ SIKULA, F. *Administración de Recursos Humanos en Empresas*. Editorial Limusa. México 1991

También este enfoque permite distinguir perfectamente lo que es Evaluación de Desempeño; de evaluación de Tareas: mientras que la primera sirve para calificar al hombre, la segunda sirve para fijar relativamente la importancia de los distintos puestos en una organización⁴⁵.

En Colombia, la evaluación de desempeño laboral se realiza con base en parámetros previamente establecidos a partir de los planes anuales de gestión del área respectiva, de las metas institucionales y de la evaluación que sobre el área realicen, de los comportamientos y competencias laborales, habilidades y actitudes del empleado.

La Contraloría General de la República consideró necesario diseñar un sistema de evaluación para sus funcionarios acorde con las exigencias de su propia misión, como a las políticas modernas de administración de personal. Y de acuerdo con las disposiciones consagradas en el artículo 125 de la Constitución y normas concordantes, asume por mediante la ley 106 de 1993, la implantación o establecimiento, entre otras, de la evaluación de desempeño para la valoración de los funcionarios que desempeñan cargos de carrera administrativa

Actualmente, en la Contraloría General de la República, la evaluación de desempeño está determinada en el en el Decreto 268 de 2000, como un instrumento que permite determinar los logros institucionales alcanzados mediante la gestión de los empleados públicos de carrera e identifica las áreas potenciales de éstos en cumplimiento de funciones y objetivos precisos.

⁴⁵ Tomado de la *Cartilla Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño*, Contraloría General de la República, Bogotá, año 2000.

Esta norma también especifica que las evaluaciones del desempeño laboral de servicio deben ser objetivas, imparciales y fundada en principios de equidad.

En esta Entidad se definió a la evaluación de los funcionarios como el SISED (sistema Integrado de Evaluación de desempeño) como una herramienta administrativa que permite evaluar de manera integral la labor de los funcionarios de Carrera Administrativa. Es integral porque valora los logros obtenidos en cumplimiento de la labor y los aspectos inherentes al desarrollo personal⁴⁶.

El SISED se aplica a los funcionarios inscritos en el registro público de Carrera Administrativa especial de la Contraloría General de la Republica y a los nombrados en periodo de prueba.

Este sistema está conformado por tres etapas, los cuales son de obligatorio cumplimiento. Etapa de concertación, seguimiento y evaluación.

2.1.7. Clima Organizacional:

El Clima Organizacional es un índice de adaptación existente entre los integrantes de la empresa a la Cultura Organizacional prevaleciente; midiendo el grado de satisfacción prevaleciente entre los integrantes de una empresa, respecto a las prácticas, políticas y condiciones existentes en la misma.

Lo anterior es básico para poder entender cómo y para qué utilizar la Cultura Organizacional, la cual es realmente el origen del Clima Organizacional. Porque este está determinado por la percepción que tengan los empleados

de los elementos culturales, esto abarca el sentir y la manera de reaccionar de las personas frente a las características y calidad de la cultura organizacional.

Según Hall (1996) el clima organizacional se define como un conjunto de propiedades del ambiente laboral, percibidas directamente o indirectamente por los empleados que se supone son una fuerza que influye en la conducta del empleado, que el clima se refiere a una serie de características del medio ambiente interno organizacional tal y como o perciben los miembros de esta. Plantea que no hay un consenso en cuanto al significado del término, las definiciones giran alrededor de factores organizacionales puramente objetivos como estructura, políticas y reglas, hasta atributos percibidos tan subjetivos como la cordialidad y el apoyo. Debido a esta falta de consenso, el autor ubica la definición del término dependiendo de tres enfoques:

Estructuralista, clima organizacional como *“... el conjunto de características permanentes que describen una organización, la distinguen de otra e influye en el comportamiento de las personas que la forman”* . El subjetivo, clima como *“...la opinión que el empleado se forma de la organización”*. El de síntesis, el más reciente sobre la descripción del término desde el punto de vista estructural y subjetivo, el clima es *“...los efectos subjetivos percibidos del sistema, forman el estilo informal de los administradores y de otros factores ambientales importantes sobre las actividades, creencias, valores y motivación de las personas que trabajan en una organización dada”*.

El Clima no se ve ni se toca, pero tiene una existencia real que afecta todo lo que sucede dentro de la organización y a su vez el clima se ve afectado por casi todo lo que sucede dentro de esta. Una organización tiende a atraer y conservar a las personas que se adaptan a su clima, de modo que sus

⁴⁶ Resolución 0043 de 2006, Contraloría General de la República

patrones se perpetúen. Los estudiosos de la materia expresan que el clima en las organizaciones está integrado por elementos como:

- ✓ El aspecto individual de los empleados en el que se consideran actitudes, percepciones, personalidad, los valores, el aprendizaje y el stress que pueda sentir el empleado en la organización;
- ✓ Los grupos dentro de la organización, su estructura, procesos, cohesión, normas y papeles;
- ✓ La motivación, necesidades, esfuerzo y refuerzo;
- ✓ Liderazgo, poder, políticas, influencia, estilo;
- ✓ La estructura con sus macro y micro dimensiones;
- ✓ Los procesos organizacionales, evaluación, sistema de remuneración, comunicación y el proceso de toma de decisiones.

Estos elementos determinan el rendimiento del personal en función de: alcance de los objetivos, satisfacción en la carrera, la calidad del trabajo, su comportamiento dentro del grupo considerando el alcance de objetivos, la moral, resultados y cohesión; desde el punto de vista de la organización redundará en la producción, eficacia, satisfacción, adaptación, desarrollo, supervivencia y ausencia.

Teoría del Clima Organizacional de Likert.

La teoría de clima Organizacional de Likert, establece que el comportamiento asumido por los subordinados depende directamente del comportamiento administrativo y las condiciones organizacionales que los mismos perciben, por lo tanto se afirma que la reacción estará determinada por la percepción. Likert establece tres tipos de variables que definen las características propias de una organización y que influyen en la percepción individual del clima. En tal sentido se cita:

- ✓ Variables causales: definidas como variables independientes, las cuales están orientadas a indicar el sentido en el que una organización

evoluciona y obtiene resultados. Dentro de las variables causales se citan la estructura organizativa y la administrativa, las decisiones, competencia y actitudes.

- ✓ Variables Intermedias: este tipo de variables están orientadas a medir el estado interno de la empresa, reflejado en aspectos tales como: motivación, rendimiento, comunicación y toma de decisiones. Estas variables revistan gran importancia ya que son las que constituyen los procesos organizacionales como tal de la Organización.
- ✓ Variables finales: estas variables surgen como resultado del efecto de las variables causales y las intermedias referidas con anterioridad, están orientadas a establecer los resultados obtenidos por la organización tales como productividad, ganancia y pérdida.

Teoría de Maslow.

Con base en la premisa de que el hombre es un ser con deseos y cuya conducta está dirigida a la consecución de objetivos, Maslow (citado por Chiavenato, 1989) postula un catálogo de necesidades a diferentes niveles que van desde las necesidades superiores, culturales, intelectuales y espirituales. El autor de la presente teoría especifica cada una de las necesidades de la siguiente manera:

- ✓ Fisiológicas: son las esenciales para la sobrevivencia.
- ✓ Seguridad: se refiere a las necesidades que consisten en estar libres de peligro y vivir en un ambiente estable, no hostil.
- ✓ Afiliación: como seres sociales, las personas necesitan la compañía de otros semejantes.
- ✓ Estima: incluyen el respeto a uno mismo y el valor propio ante los demás.
- ✓ Actualización: son necesidades del mas alto nivel, que se satisfacen mediante oportunidades para desarrollar talentos al máximo y tener logros personales.

Teoría de Shein del Hombre Complejo.

La teoría de Shein (citado por Brunet, 1999) se fundamenta en:

- ✓ Por naturaleza, el ser humano tiende a satisfacer gran variedad de necesidades, algunas básicas y otras de grado superior;
- ✓ Las necesidades, una vez satisfechas, pueden reaparecer (por ejemplo, las necesidades básicas), otras (por ejemplo, las necesidades superiores) cambian constantemente y se reemplazan por necesidades nuevas;
- ✓ Las necesidades varían, por tanto no sólo de una persona a otra, sino también en una misma persona según las diferencias de tiempo y circunstancias.

En la Contraloría General de la República se define este concepto como las percepciones compartidas por los miembros de una organización respecto a los factores que influyen en el trabajo.

En el año 2003, en esta entidad se realizó un proceso de sensibilización que tenía como objetivo impulsar una cultura orientada al cambio, que transformara las creencias, los comportamientos y las actitudes relativas a la forma como actualmente se hacen las cosas en la Contraloría General.

La sensibilización se basó en el desarrollo de talleres prácticos, en los cuales participó el 95% de los servidores públicos del nivel central de la entidad.

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICO – NORMATIVOS

3.1. DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

En Colombia, antes de 1938, no existía ley que regulara el tema de Carrera Administrativa. Se tomaban decisiones a la ligera en cuanto a los empleados, era un procedimiento incierto que no permitía que las organizaciones públicas crecieran permitiendo el desarrollo de la Administración Pública.; pues en las entidades públicas retiraban a los empleados del servicio luego de que estaban habilitados para realizar su labor, en la mayoría de los casos por razones políticas.

Esto nos indicaba que no existía un sistema de personal que les diera estabilidad a los empleados de la Administración Pública; lo que demostraba que no había continuidad en la política pública de empleo, cuando el funcionario estaba aprendiendo su labor, lo retiraban del servicio, sin causas justificadas. Así era la forma como se administraba las plantas de personal en el Estado Colombiano.

Analizada la anterior situación, los políticos de ese entonces, acordaron crear un sistema que le permitiera a la Administración Pública progresar; en razón a las situaciones que estaban afectando la administración, el sistema de política pública y la estructura organizacional del Estado Colombiano, que requerían del ingreso a la administración pública de una población capacitada y competente, con el fin de prestar un mejor servicio a la ciudadanía, igualmente se generara estabilidad en el cargo al funcionario.

Por ello en el año 1938, delegados del gobierno visitaron varios países entre ellos Francia, donde encontraron un sistema de carrera administrativo, el cual fue tomado en parte plasmado en la Ley 165 de 1938, como un acuerdo de voluntades políticas y como un sistema técnico de personal, el cual buscaba mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública Colombiana; donde el sexo, el credo, la raza y el color político no tuvieran nada que ver para ingresar a trabajar en la administración pública, solamente el mérito.

Con la expedición de la Ley 165⁴⁷ de 1938, se creó por primera vez en Colombia, la Carrera Administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales que prestaran servicios administrativos permanentes. Para efectos de dicha ley la carrera administrativa consistía en no ser removido del cargo que desempeñaba el funcionario, es decir, al derecho a la inamovilidad⁴⁸. Así, como el de ser ascendido en caso de que exista vacante un cargo de mejores condiciones dentro de la jerarquía especial del ramo, según sus méritos y su competencia.

Las condiciones generales para poder ingresar a la carrera administrativa eran: *ser colombiano, haber cumplido con los deberes militares, estar a paz y salvo con el Tesoro Público y No tener enfermedad contagiosa. También exigía haberse sometido previamente a un periodo de prueba, que determinara el Órgano Ejecutivo de acuerdo a la naturaleza de cada empleo y no podría ser menor a un año.*

⁴⁷ La Ley 165 de 1938 fue publicada en el Diario Oficial número 23930 el 22 de noviembre de 1938, Siendo Presidente de la República el doctor Eduardo Santos, Ministro de Gobierno Carlos Lozano y Ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social Alberto Jaramillo. Según el artículo 20, esta Ley empezaría a regir a partir del 1 de julio de 1939.

⁴⁸ Artículo 2 ley 165.

Con esta ley se creaba también un órgano de control de la carrera administrativa denominado Consejo de Administración y Disciplina, con sede en la capital de la República y constituido por cinco miembros nombrados por el Gobierno y cuyas funciones eran:

- ✓ *Servir de jurado calificador en los exámenes previstos.*
- ✓ *Conocer de oficio, o mediante denuncia de cualquier ciudadano, de las quejas que se formulen contra los empleados sobre su conducta o su competencia.*
- ✓ *Elaborar el escalafón de los empleados y someterlo a aprobación del Gobierno Nacional.*
- ✓ *Estudiar reglamentos de trabajo en las distintas ramas de la Administración Pública.*

La Ley 165 de 1938 dispuso, asimismo, que en cada capital de Departamento hubiese un Consejo de Administración y Disciplina para los empleados departamentales y municipales, que actuaría bajo las mismas condiciones y con las mismas funciones previstas para el Consejo Nacional. Esta misma ley, se refería que los empleados de carrera comenzaran a gozar de sus beneficios desde el momento de su inscripción en el Escalafón Administrativo; el cual se haría por medio de Resolución Ejecutiva Nacional y mediante Certificado expedido por el Consejo de Administración y Disciplina, presentando Examen de Idoneidad y el cumplimiento de los demás requisitos fijados en la misma ley.

El Consejo de Administración y Disciplina no tuvo prácticamente ninguna actividad en relación con la incorporación de empleados nacionales o territoriales al sistema de carrera. Su labor en esta materia fue casi inexistente porque tanto los aspirantes a cargos públicos, como los políticos no les convenía implementar un sistema estable de empleo público debido a que perdían el apoyo político para ingresar a trabajar en la Administración;

pues siempre eran nombrados directamente a través de recomendaciones. Así pasaron 20 años desde la expedición de la ley 165 de 1938, sin que se implementara porque nunca existió voluntad política para que funcionara dicha ley.

Con el Plesbicio del año 1957, se volvió a retomar el tema de carrera y se elevó por primera vez a rango constitucional la Carrera Administrativa, teniendo como columna vertebral el mérito.

El Decreto Legislativo 247 del 4 de octubre de ese año convocó, para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los colombianos, mayores de 21 años, para que expresaran su aprobación o improbación al texto indivisible incorporado en ese Decreto y que constaba de 14 artículos⁴⁹. Los asuntos relacionados con carrera administrativa fueron:

- ✓ *Los ministros del despacho serían de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estaría obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estuvieren representados en las cámaras legislativas (art. 4º).*
- ✓ *El objeto de la reforma constitucional era que los dos partidos políticos tradicionales colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tuvieran conjuntamente la responsabilidad del gobierno, y que éste se ejerciera a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenecieran a la carrera administrativa, se haría de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejaran equilibradamente la composición política del Congreso (art. 4º).*
- ✓ *El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tuvieran facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrían ejercerla, sino dentro de las normas que expidiera el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad y de jubilación, retiro o despido (art. 5º).*

⁴⁹ El artículo 12 del texto indivisible sobre reforma constitucional incorporado en el Decreto 0247 fue sustituido por el Decreto Legislativo 0251 del 9 de octubre de 1957. Con la sustitución se propuso introducir el sistema de cooptación para la provisión de vacantes que se presentaran en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado.

- ✓ *A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les estaría prohibido tomar parte de las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esa prohibición constituiría causal de mala conducta (art. 6°).*
- ✓ *En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podría determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción (art. 7°).*

Con la aprobación de este plebiscito realizado el 1 de diciembre de 1957, se organizó el servicio civil y la carrera administrativa clasificando y definiendo las distintas clases de servidores públicos, y entre éstas, la de los funcionarios de Carrera Administrativa. También la formación de los cuadros administrativos y la manera de reglamentarla.

Por ello, y en desarrollo de las determinaciones y mandatos populares adoptados, el Congreso de la República aprobó la Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa como resultado del análisis que se necesitaba de un ente que llevara los registros de carrera, es decir, faltaba la institucionalidad y por eso se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil, como órgano administrador del talento humano que tendría a cargo la organización del Servicio Civil, la Carrera Administrativa y la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina.

De igual manera, se requería de una entidad que capacitara al funcionario para que le permitiera progresar, desarrollarse y ascender en la Administración Pública. Por ello se fundó la Escuela Superior de Administración Pública a imagen y semejanza de la ENA de París, con el fin de que toda persona que deseara trabajar con el Estado, debería primero estudiar en la ESAP⁵⁰.

⁵⁰ *Con artículo 17 de esta ley se creó la Escuela Superior de Administración Pública, para lo cual el gobierno reglamentó sus programas, organización y funcionamiento.*

En cuanto al Servicio Civil y la Carrera Administrativa de conformidad con lo dispuesto por la reforma constitucional que recibió su aprobación en el Plesbicio del primero de diciembre de 1957, se organizó el servicio civil y la carrera administrativa, de la siguiente manera:

- ✓ *Clasificar y definir debidamente las distintas clases de servidores públicos, y entre éstas, la de los funcionarios de Carrera Administrativa.*
- ✓ *Disponer la formación de los cuadros administrativos y la manera de reglamentarla.*

Con esta ley se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil, que tendría a cargo la organización del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, compuesta por cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro años, con observancia de la regla de identidad política; la cual tenía la función de establecer listas de candidatos capacitados para los diferentes empleos administrativos. El modo de seleccionar a los candidatos sería el concurso a base de pruebas escritas y orales.

Esta ley también creó en el Seno del Consejo de Estado, una sala consultiva especializada denominada Sala de Servicio Civil, por la cual debían pasar o someterse los proyectos de ley o decretos en materia de Servicio Civil.

En lo referente a carrera administrativa, adicionó y reformó lo dispuesto por la Ley 165 de 1938, con el objeto de formar un estatuto completo que debería regular las siguientes materias:

- ✓ *Características fundamentales, como el ingreso, la estabilidad, los ascensos, los traslados y los correspondientes procedimientos y recursos.*
- ✓ *Régimen disciplinario de los funcionarios de la Carrera Administrativa.*

- ✓ *Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, para reglamentar el período de prueba, el servicio activo, las licencias, la disponibilidad, el servicio militar, las comisiones y el retiro.*
- ✓ *Los requisitos que deben cumplirse para supresión de cargos de la Carrera Administrativa.*
- ✓ *La nomenclatura de cargos y escala de sueldos.*
- ✓ *Las prohibiciones a los servidores públicos como la intervención en la política partidista o la utilización de las funciones en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos.*

En cuanto a la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, dispuso que estaría compuesta por cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro años, con observancia de las reglas de paridad política y con función de establecer listas de candidatos capacitados para los diferentes empleos administrativos. Los candidatos serán inscritos en estas listas después de verificada su capacitación por la comisión y según el orden de sus méritos. En todos los casos señalados por el reglamento, el modo de seleccionar a los candidatos será el concurso a base de pruebas escritas y orales. Además de la lista referente a empleos no clasificados dentro de un cuadro administrativo, habrá una lista para cada uno de éstos.

Retomando nuevamente, el tema que la filiación política era considerada para proveer los cargos de libre nombramiento y remoción, no así aquellos que hacían parte de la carrera administrativa; por disposición del Constituyente Primario en 1957, debería evitarse que ese fuera un criterio para el ingreso, el ascenso o el retiro del servicio. En ese sentido, la Ley 19 de 1958 previó en el artículo 13 que la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina que no podría hacer ningún tipo de indagación sobre la filiación política de las personas inscritas en la carrera administrativa o que pretendieran ingresar a ella, así como tampoco tomar en cuenta tal filiación

para sus decisiones relacionadas con la admisión, el ascenso o los retiros del personal de carrera.

La reforma administrativa con la Ley 19 de 1958⁵¹ buscó reorganización de la Administración Pública, la estabilidad y la preparación técnica de los funcionarios, evitando la duplicidad de labores paralelas y propiciando el ejercicio de un adecuado control administrativo. Igualmente, con la implementación de la Carrera Administrativa hubiese movilidad y desarrollo de competencias para el logro de ascensos a través del Mérito.

La Ley 19 de 1958 resultó ser positiva en cuanto a los procedimientos de acceso y permanencia en la carrera administrativa y, a su vez, incluyó importantes avances frente al antiguo Consejo Nacional de Administración y Disciplina. En efecto, mantuvo las funciones administrativas de la entidad, definiéndolas de manera diáfana en su literal b del artículo 18; así mismo, mantuvo las funciones de regulación e incluyó la labor de capacitación de los candidatos, dirigida a la conformación de las listas de elegibles. Sin embargo, tales avances no lograron los propósitos esperados, sobre todo en el nivel territorial, en donde no se logró, en esa época, el escalafonamiento de sus empleados en el sistema de carrera.

Luego, el 22 de abril de 1959, el Gobierno Nacional, haciendo uso de las facultades otorgadas por la Ley 19 de 1958, profirió el Decreto 1153 de 1959, por el cual se organiza el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina y la Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado. Las normas referentes a la Comisión fueron incluidas en los artículos 1º a 7º y 27.

⁵¹ Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial número 29835 el 18 de noviembre de 1958.

En esta nueva reglamentación se destacan las facultades de regulación otorgadas expresamente a la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, latentes en la posibilidad de presentar proyectos de ley y reglamentar las materias relacionadas con su actividad. Así mismo, el Decreto 1153 fortaleció administrativamente a la Comisión al establecer específicamente sus funciones, fijar los requisitos de sus miembros y mencionar, por primera vez, la existencia de funcionarios auxiliares de la Comisión.

Al año siguiente, el Gobierno Nacional, en un nuevo ejercicio de las facultades extraordinarias dadas por la Ley 19 de 1958, expidió el Decreto 1679 del 8 de julio de 1960, por el cual reorganizó la Comisión Nacional de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina y el Departamento Administrativo del Servicio Civil y, en consecuencia, derogó lo aprobado por el Decreto 1153 de 1959 en lo referente a estos dos organismos.

El Decreto 1679 asignó a la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, como denominación equivalente, la de Comisión Nacional del Servicio Civil, y en el artículo 2º dispuso que dicho organismo tuviera a cargo las siguientes funciones, además de las que le confería la Ley 19 de 1958:

- a) *Establecer listas de candidatos capacitados para los diferentes empleos administrativos y comunicarlos por conducto del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil a las autoridades nominadoras en la forma determinada por la ley;*
- b) *Autorizar el nombramiento de empleados con carácter provisional, cuando por falta de candidatos elegibles no pueda suministrar los que le fueren solicitados;*
- c) *Declarar nula la selección de candidatos cuando se compruebe que en ella hubo fraude o se incurrió en error evidente y comunicar esta declaración al Jefe del organismo administrativo correspondiente, si el Seleccionado ya ha sido nombrado, para que se revoque el nombramiento;*
- d) *Presentar al Presidente de la República, cuando éste lo solicite, proyectos de ley y de decreto sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa;*

- e) *Elaborar los decretos reglamentarios del Estatuto sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, para constituir los cuadros de empleos públicos que requieran los distintos servicios de la administración, y organizar los correspondientes escalafones.*

A pesar de los avances propuestos, el Decreto 1679 fue prácticamente inaplicado, pues en estas materias fue derogado la semana siguiente por el Decreto 1732⁵², sobre el Servicio Civil y Carrera Administrativa. El aspecto más relevante era nuevamente el mérito como regla especial; lo que duró muy poco, o no se aplicó porque se exigió que los cargos fueran nombrados por botín burocrático político. Entonces, crearon el nombramiento provisional mientras se sacara a concurso. Esto fue la vena rota de la carrera administrativa. Nuevamente no existió voluntad política.

Sin embargo este decreto asignó, de manera dispersa, varias atribuciones a la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina. Por ejemplo, emitir concepto previo para que el Gobierno procediera a ordenar que grupos o clases de empleos de carrera administrativa desempeñados por personal designado con anterioridad al Decreto 1732 de 1960, fueran provistos por el sistema de concurso, eventos en los cuales podrían participar tanto los empleados que los desempeñaban como otros de la administración pública o aspirantes de fuera de ella, todo con sujeción a los reglamentos que expidiera la mencionada Comisión. art. 6:

- a) *Reglamentar el sistema de concursos para la provisión de los empleos de carrera administrativa. Art. 42.*
- b) *Establecer y adicionar, con base en los resultados de los concursos, la lista de candidatos capacitados para desempeñar los diferentes empleos administrativos. Arts. 47 y 48.*
- c) *Indicar las personas que serían nombradas en los empleos de carrera, de acuerdo con las listas de elegibles. Art. 50.*

⁵² Decreto del 18 de julio de 1960 y publicado en el Diario Oficial 30.300.

- d) *Reglamentar la duración y extensión del período de prueba y sus modalidades de aplicación, así como los sistemas de evaluación del trabajo y las pruebas especiales a que pueda ser sometido el empleado, si fuere el caso para su calificación definitiva. Art. 60.*
- e) *Organizar el escalafón de la carrera administrativa y autorizar las inscripciones de los empleados en dicho escalafón. Art. 61.*

Además de las atribuciones señaladas en el párrafo anterior, el Decreto 1732 disponía, en el artículo 170, que *“La Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina podrá habilitar como concursos los exámenes o pruebas finales de la Escuela Superior de Administración Pública y de los cursos de adiestramiento de personal en servicio”*. En este decreto es evidente la sofisticación en la especificación funcional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, debido seguramente a la experiencia acumulada en la problemática conocida por la Comisión y particularmente la respuesta a la creación de nuevas instituciones estatales y al consecuente crecimiento progresivo de la plantas de personal y del número de funcionarios públicos, en una época en que, ideológicamente, el modelo de Estado, se relacionaba con el Estado prestador de servicios.

Como se aprecia, el Decreto 1732 de 1960 constituye un hito en la evolución del régimen de carrera administrativa en el país y de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Con esa norma se procuraba también participar en el retorno al régimen de derecho, luego de que el país superara la trágica y amarga época de violencia civil de los años cincuenta.

En 1968, se adoptó una transformación administrativa sustancial en Colombia, la cual está conformada por la reforma de la Carta Política y por los más de 62 decretos que la desarrollaron. En dicha reforma se introdujeron, entre muchas otras medidas, modificaciones a la organización, conformación y atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En

esta materia, la Ley 65 de 1967⁵³ revistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de un año para *“Reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil, y señalarles sus funciones, a objeto de que puedan prestar al Gobierno, en asocio de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente Ley”*⁵⁴.

Con la ley 65 de 1967 sancionada por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, se estableció una política pública en materia de reestructuración del Estado. Un estado paternalista que proporcionaba todo. Por ello fue un periodo clave para la Administración Pública; puesto que modificó sus organizaciones; por ejemplo la Comisión Nacional del Servicio Civil la reorganizó mediante el Decreto 728 de 1968, asignándole nuevamente a dicho organismo un carácter principalmente asesor.

Además del anterior, dentro de la denominada reforma administrativa de 1968 se expidieron los Decretos 2400 y 3074 que plasmaron los postulados de la reforma administrativa y se modernizó el esquema de integración de las entidades que debían participar en los procesos de selección y administración de los empleados, indicando precisamente las facultades y competencias de los organismos comprometidos en las diversas etapas de la administración del personal al servicio del Estado.

Los Decretos 2400 y 3074 de 1968, fueron reglamentados por el Decreto 1950 de 1973 y a su vez, hace congelar nuevamente la carrera administrativa en razón a la declaración del Estado de Sitio en todo el territorio nacional,

⁵³ Ley 65 de 1967 fue publicada en el Diario Oficial 32.397 del 28 de diciembre de ese año.

⁵⁴ Artículo 1º, literal f) de la Ley 65 de 1967.

con el argumento de que si se tenían empleados en carrera administrativa podrían hacer huelgas y paros.

En vigencia de tales normas, la actuación del Consejo Superior del Servicio Civil en relación con la carrera administrativa fue muy esporádica debido a la suspensión de los procesos de selección con ocasión de los períodos en que rigió el Estado de Sitio en esos años, en cuyas normas se dispuso suspender la provisión por concurso de los empleos de carrera.

Luego en el año 1982, que es un año clave para la carrera administrativa, terminaba el mandato como Presidente de la República el doctor Julio Cesar Turbay Ayala y lo sucedía Belisario Bethancourt. Antes de la posesión del nuevo presidente, el doctor Turbay levanta el Estado de Sitio derogando el Decreto 1950 de 1973. Con esta decisión se vuelve a activar o renace la carrera administrativa, la cual duró paralizada cerca de diez años.

Al estar en vigencia nuevamente la Carrera Administrativa, se presentó un dilema al presidente de la República con el proceso de selección e incorporación a carrera administrativa de todos los empleados que tenían ese derecho; ya que debía asumir un costo económico más alto que una reforma tributaria. Ante lo cual expidió el Decreto 583 de 1984⁵⁵ como salida momentánea, mediante el cual se decretó el sistema de ingreso y promoción en la carrera administrativa del personal actualmente vinculado en empleos de carrera, con el fin de asegurar la continuidad y eficiente prestación de los servicios de la Administración: *“el ingreso a la Carrera Administrativa o la promoción dentro de ella del personal vinculado actualmente en empleos de Carrera, se efectuará mediante el reconocimiento de sus méritos,*

⁵⁵ Este Decreto empezó a regir a partir de la fecha de su publicación, el 9 de marzo de 1984.

conocimientos y experiencia, y la evaluación de su conducta y eficiencia, conforme a las reglas que en este Decreto se establecen”.

El artículo 2, exponía quienes tenían derecho a solicitar la actualización de su escalafón o la inscripción en la carrera: *“El empleado inscrito en la Carrera Administrativa o designado en periodo de prueba con arreglo a las disposiciones vigentes en la fecha de expedición del respectivo acto administrativo y que por motivo de reorganización de una dependencia, modificaciones de planta de personal, cambios en el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, traslado de funciones de una entidad a otra o por cualquiera otra causa se encuentre desempeñando un cargo de Carrera Administrativa distinto a aquél en que fue escalafonado o designado en periodo de prueba, tendrá derecho a que se le actualice su escalafón en la Carrera Administrativa o a que se le inscriba en ésta, según el caso, en el empleo de que es titular a la vigencia de este Decreto. Igualmente tendrá derecho a solicitar su inscripción en la Carrera Administrativa, el empleado que a la fecha de expedición de este Decreto se encuentre designado en un empleo de Carrera Administrativa sin pertenecer a ella”.*

Con esta reglamentación ingresaron a carrera administrativa aproximadamente 90.000 funcionarios; a lo cual se le denominó Ingreso Masivo a Carrera Administrativa. Esto hizo que el sistema de mérito se incumpliera en razón a que no se realizó concurso alguno. Pero, no toda la población de empleados se inscribió en carrera administrativa porque los sindicatos interfirieron en el proceso con el fin de convertirse en trabajadores oficiales.

Luego se expidió la Ley 13 de 1984⁵⁶, por la cual se establecieron normas para regular la administración de personal civil y demás servidores que prestaran sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y se adoptaron nuevamente disposiciones sobre el Régimen de Carrera Administrativa.

⁵⁶ La Ley 13 del 9 de marzo de 1984 fue publicada en el Diario Oficial 36.538 del 20 de marzo de 1984.

En el año 1987 se expide la ley 61⁵⁷, con el fin de inscribir en carrera administrativa los funcionarios que estaban por fuera de este sistema, porque de lo contrario debían concursar para conservar el cargo. Por eso el Gobierno dispuso la incorporación extraordinaria de quienes desempeñaban empleos de carrera pero que no hacían parte del sistema debido al ingreso generalizado a través de nombramientos provisionales, ante la ausencia de la vinculación por el sistema de concurso u oposición. Con ese propósito, en el artículo 5º de la Ley 61 de 1987, se estableció que *“Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados que estén desempeñando un cargo de Carrera sin que se encuentren inscritos en la misma, deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno Nacional o en los Decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos o sus equivalentes tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa”*.

Como medida complementaria y concordante con la voluntad de reactivar la carrera, fijó algunas restricciones en relación con la duración y la prórroga de los nombramientos provisionales, es decir, los que proceden para la vinculación de empleados en cargos de carrera cuando el ingreso no correspondía a un concurso.

Sobre ese punto, en el artículo 4º la Ley 61 disponía que *“El nombramiento provisional no podrá tener una duración superior a cuatro (4) meses, salvo cuando se trate de proveer empleos cuyo titular se encuentre en comisión de estudios, o cuando el Consejo Superior del Servicio Civil lo prorrogue a solicitud debidamente motivada de la entidad interesada. En el acto en el que se disponga la prórroga se establecerá el término máximo*

⁵⁷ Publicada en el Diario Oficial No. 38.171, del 31 de diciembre de 1987. Modifica y adiciona los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 22 de la Ley 13 de 1984.

de la duración de la misma, que no podrá exceder de cuatro (4) meses. En ningún caso podrá haber más de una prórroga, ni hacerse nombramiento provisional a un empleado que haya ingresado a la Carrera Administrativa”.

Lo anterior, nos indica que hubo vicio en los concursos porque se nombraban primero en provisionalidad y luego se le hacían las tres pruebas: análisis de antecedentes, prueba escrita y entrevista. Lo que dejaba ver que el sistema era amañado de acuerdo a la conveniencia si se dejaba o retiraba al funcionario.

En 1988 el legislador modificó, una vez más, la integración del Consejo Superior del Servicio Civil con la Ley 41 y, a partir de entonces, el Consejo quedó conformado por seis miembros en representación del órgano ejecutivo y uno de los empleados oficiales.

Como se puede observar, que en múltiples ocasiones se intentó dotar al servicio público de un sistema que privilegiara el mérito por encima de cualquier otra consideración y que paralelamente rescatara la ética del servidor público. Dicha situación fue recogida por la Constitución Política de 1991, donde el constituyente dedicó varios artículos a la regulación del empleo público y específicamente a la carrera administrativa consagrando en el artículo 125 que los empleos de las entidades del Estado son de carrera, con las excepciones que señala la misma constitución y las que prevea la ley; igualmente que el ingreso, el ascenso y la permanencia se realizara de manera exclusiva con base en el mérito.

Lo que se logró con la Constitución Política de 1991, fue que se volviera a elevar a rango constitucional la Carrera Administrativa⁵⁸, a nivel general, donde el sistema es el mismo “El Mérito”. Igualmente elevó a rango

⁵⁸ Artículo 125 de la Constitución Política de Colombia.

constitucional la Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC⁵⁹, como parte de la estructura del poder público en Colombia.

A partir del contenido del artículo 130 de la Constitución Política de Colombia, se puede sostener que la Constitución prevé, o al menos admite, la coexistencia de varios sistemas de carrera de los servidores públicos y que toda tipología que de esos sistemas se elabore o se proponga, deberá incluir como una de ellas a los sistemas especiales de carrera. Por ello, a partir de 1991 las leyes de carrera han tenido en cuenta estos aspectos. Por ejemplo, la Ley 27 de 1992 hizo alusión al sistema general de carrera, a los sistemas especiales de carrera y a los sistemas específicos de administración de personal⁶⁰.

Como Sistemas Especiales de Carrera se encuentra el de la Contraloría General de la República, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación; llamadas especiales porque están fuera de la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Ley 27 de 1992⁶¹ fue la primera norma sobre carrera administrativa expedida luego de entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, aprobada en cumplimiento de lo ordenado por el artículo transitorio 21 de la Carta Política del 91⁶². Esta ley consignada con el propósito de tecnificar la

⁵⁹ Artículo 130 de la Constitución Política de Colombia.

⁶⁰ Ver artículo 2 de la Ley 27 de 1992. Allí, al referirse a la cobertura de sus disposiciones, alude a la "administración de personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución" y a "Los servidores públicos que prestan sus servicios en (...) demás entidades y sectores con carreras especiales o sistemas específicos de administración de personal".

⁶¹ La Ley 27 del 23 de diciembre de 1992, por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones, fue publicada en el Diario Oficial 40.700 del 29 de diciembre de 1992.

gestión del empleo público en Colombia,⁶³ reguló la carrera para las entidades tanto del nivel nacional como territorial, clasificó los empleos como de libre nombramiento y remoción y de carrera, asignó a las entidades la competencia para desarrollar los procesos de selección y conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En razón a que esta ley consagró un sistema de ingreso extraordinario a la carrera para los empleados del nivel territorial⁶⁴, se produjo por parte de la Corte Constitucional la Sentencia C-30 de 1997, declarando inexecutable dicha inscripción extraordinaria.

Referente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil; ésta quedó integrada por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, por el Director de la ESAP, por dos delegados de los sindicatos, un delegado de empleados y un delegado del Presidente de la República y mediante la sentencia C-32 fue declarada inexecutable esta comisión, en razón a que no debía estar conformado por miembros de la Rama Ejecutiva.

⁶² “El artículo transitorio 21 de la Carta, le indica al Congreso el deber de expedir las normas legales que desarrollen los principios consignados en el artículo 125. Tal encomienda debería estar cumplida antes del 1º de diciembre del año en curso. Si no lo hace el Congreso, la facultad queda radicada en el Ejecutivo”. Posteriormente, en la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 77 de 1992 Senado, se aludió a los alcances del proyecto y, entre otras afirmaciones, se señaló lo siguiente: “4.1. Amplía la cobertura de las normas sobre administración de personal, propias de la Rama Ejecutiva del Poder Público, haciéndolas extensivas a nivel descentralizado territorialmente y por servicios, lo que permitirá la aplicación de un sistema unificado. 4.2. Señala los cargos que a nivel territorial o descentralizado se consideran de libre nombramiento y remoción. 4.3. Desarrolla la norma constitucional que crea la Comisión Nacional del Servicio Civil y establece las Comisiones Seccionales para la administración, vigilancia y control de la Carrera a nivel territorial y determina sus funciones y forma de integración, dentro de la autonomía constitucional posible (...)”.

⁶³ Con esta ley se reactiva en las entidades del nivel nacional la carrera administrativa y la selección de los empleados a través del sistema del mérito; el nivel territorial contó por primera vez con un sistema técnico de administración de personal que le permitió iniciar la organización del empleo público y la administración de su talento humano.

Igualmente en el año 1998, las Comisiones Seccionales conformadas en cada departamento fueron cerradas porque no tuvieron el apoyo logístico para su funcionamiento por parte de los departamentos y porque se politizaron.

En relación con los alcances y aplicación de las disposiciones incorporadas en la Ley 27 de 1992, sus decretos extraordinarios, con los pronunciamientos y dificultades evidenciadas en la aplicación de la carrera, sobretodo en el nivel territorial, llevaron al Gobierno Nacional a plantear una reforma a la ley 27 de 1992.

En la exposición de motivos del proyecto de ley 144 de 1996 Cámara de Representantes; la cual culminó en la aprobación de la Ley 443 de 1998, se dijo: *“La Ley 27 de 1992, incursionó en temas neurálgicos como la conformación y funciones de las Comisiones Nacional y Seccionales del Servicio Civil, las cuales por mandato constitucional deben encargarse de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos excepción de aquéllas que tengan carácter especial. Clasificó los empleos que por excepción serían considerados como de libre nombramiento y remoción en el nivel territorial y reiteró la clasificación de los empleos del orden nacional, contenidos en la Ley 61 de 1987. Igualmente, dispuso su aplicación de manera transitoria a algunos organismos de control que carecían a la fecha de una normatividad de carrera, mientras les eran expedidas las propias. Este fue el caso de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación. En cumplimiento de facultades extraordinarias concedidas por la Ley 27 de 1992, el ejecutivo expidió el Decreto-ley 1222 de 1993, el cual a su vez fue reglamentado posteriormente a través del Decreto 256 de 1994, modificado por los Decretos 805 y 2645 de 1994, y el Decreto 2329 de 1995. En desarrollo del proceso de reglamentación y aplicación de la normatividad de carrera administrativa, se han encontrado serios obstáculos, que limitan y dificultan la marcha y grado de implantación de la carrera en muchas organizaciones públicas, en veces originados por vacíos de carácter legal, y en*

⁶⁴ GRILLO RUBIANO, Fernando. Documento Situación de la Carrera Administrativa en Colombia Última Década. Págs 1-3

otras ocasiones por deficiencias legales de tipo estructural que no han permitido un suficiente avance, particularmente en el nivel territorial”.

La ley 443 de 1998, buscó hacer más operativa la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modificó su composición y creó las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil, ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional ⁶⁵.

Pero los avances alcanzados con la ley 443 de 1998 se ven truncados al quedar en suspenso su articulado como consecuencia de la Sentencia C-372 de 1999.

En razón a la interinidad de la carrera administrativa el Gobierno Nacional propuso un proyecto de ley que se convirtió en la Ley 909 de septiembre 23 de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*.

Esta Ley regula tres temas que conforman una unidad conceptual que tiene como objetivo regular el empleo desde su diseño y conformación hasta los medios de ingreso tanto a los empleos de carrera administrativa como a los de libre nombramiento y remoción. Incorpora el término denominado Gerencia Pública⁶⁶ como componente fundamental del empleo público; conserva como principio para el acceso al empleo el Mérito, las calidades personales y competencias para el desempeño del cargo. Elimina los

⁶⁵ Carta Iberoamericana de la función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Urrutia Montoya Miguel, Empleo y Economía, Banco de la República 2004. Younes Moreno Diego, Derecho Administrativo Laboral, Sexta Edición actualizada – Editorial Temis 2001 y Séptima Edición – Editorial Temis – 2004.

⁶⁶ X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Situación de la carrera administrativa en Colombia, Fernando Grillo Pubiano, Director Departamento Administrativo de la Función Pública

concursos de ascenso al establecer para toda la administración pública los concursos abiertos e instaura como criterios la profesionalización de los recursos humanos y la flexibilidad para el retiro del servicio público ⁶⁷.

Con esta nueva ley no se aplica el principio de que la Carrera Administrativa era un sistema de fácil ingreso y difícil salida, sino que actualmente es un sistema de difícil ingreso y fácil salida.

Las Leyes 443 de 1998 y 909 de 2004 se refieren en sus normas al sistema general de carrera y a los sistemas especiales⁶⁸ y específicos⁶⁹ de carrera, señalando los criterios tenidos en cuenta para efectuar la correspondiente agrupación.

Para el caso concreto de la Contraloría General de la República, la ley establece que tendrá un carácter supletorio; es decir, en caso de vacíos en la norma de carrera especial que tiene dicha entidad, se deberán aplicar las normas y principios de la norma general de carrera.

⁶⁷ Ley 909 de 2004.

⁶⁸ La Ley 443/98, en el párrafo 1º del artículo 3º, se refiere a los casos de aplicación de esa Ley a los sistemas especiales de carrera: "En caso de vacíos de las normas que regulan las carreras especiales a las cuales se refiere la Constitución Política, serán aplicadas las disposiciones contenidas en la presente ley y sus complementarias y reglamentarias". Por su parte, el artículo 3, numeral 2, de la Ley 909/03, al señalar el campo de aplicación, dispone que "Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:".

⁶⁹ El artículo 4º de la Ley 443/98 señala los elementos que identifican a los sistemas específicos de carrera: "Se entiende por sistemas específicos de carrera aquellos que en razón de la naturaleza de las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan el sistema general". La Ley 909/04, art. 4º, conserva, en esencia, los mismos criterios: "Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública".

3.2. EL SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA:

En Colombia los empleos en las entidades del Estado son de Carrera Administrativa⁷⁰, excepto los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los demás que determine la ley. La Constitución ha previsto en diferentes normas la creación de regímenes especiales de carrera para ciertas entidades, como la Contraloría General de la República (artículo 268, numeral 10), la Procuraduría General de la Nación (artículo 279), la Rama Judicial (artículo 256, numeral 1), la Fiscalía General de la Nación (artículo 253), las Fuerzas Militares (artículo 217), la Policía Nacional (artículo 218).

Respecto a la Contraloría General de la República, el artículo 268, numeral 12, de la Constitución dispuso que ésta determinara un Régimen Especial de Carrera Administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios. Y ante esto, la Honorable Corte Constitucional conceptuó: *“Corresponde a la ley regular las carreras especiales y determinar su administración y vigilancia. Mientras ello ocurre la vigilancia de las carreras compete al director o jefe de cada entidad”*⁷¹.

La Contraloría General de la República fue creada en el año 1923 con la Ley 42⁷² de 1923, como resultado de las recomendaciones de la Misión Kemmerer⁷³ con el nombre del Departamento de Contraloría.

⁷⁰ Artículo 125 de la Constitución Política de Colombia.

⁷¹ Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993.

⁷² Ley 42 sobre "Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría".

⁷³ La Misión Kemmerer recomendó la creación del Departamento de Contraloría, por considerar que podía establecer los medios para imponer una estricta observación de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos. Los expertos norteamericanos consideraron, además, que la Contraloría podía ejercer gran influencia para asegurar la recaudación de rentas y hacer entrar su producto a la Tesorería. Es importante aclarar que al llegar la Misión Kemmerer a Colombia, actuaba la Corte de Cuentas.

El nuevo Departamento de Contraloría comenzó a funcionar el 1° de septiembre de 1923, año en que entró en vigencia la Ley 42. El Presidente Ospina nombró como primer Contralor General de la República a Eugenio Andrade.

La ley 42 de 1923, fue un modelo de Código Fiscal, tanto por su elaboración formal, como por el contenido, pues en sus 15 capítulos desarrolló lo referente al Departamento de Contralorías; investigaciones, auditores, seccionales, empleados de manejo, recibos de fondos públicos y desembolsos, restricciones sobre celebración de contratos, finanzas, sanciones, etc.

Entre los años 1923 y 1975, se expidieron una serie de normas tendientes a reglamentar la vigilancia de la gestión fiscal, entre éstas se destacan el Decreto 911 de 1932, reglamentario de la Ley 42 de 1923, la Ley 58 de 1946 y la ley 151 de 1959.

En lo que respecta al régimen de personal, la Constitución Nacional de 1886 en el numeral 5 del artículo 60, facultó al Contralor General para proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Luego con el fin de ordenar el sistema de personal y tener claro el ingreso del mismo, en el año 1975 se expide la Ley 20⁷⁴; la cual estableció la carrera administrativa en la Contraloría General de la República.

Pero, en esta ley solamente fue incluido el artículo 41 donde se anunciaba su creación, sin más detalles. Entonces, fue así como, a través de una serie de

⁷⁴ La creación de la Carrera Administrativa de la CGR aparece por primera vez en el artículo 41 de la Ley 20 de 1975; la cual especifica "créase la carrera administrativa en la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19 de 1958, y demás normas vigentes sobre la materia".

decretos que se enuncian a continuación que se fueron plasmando el concepto y los procedimientos de la Carrera Administrativa.

El Decreto 924 de 1976⁷⁵ en su artículo 9, enuncia por primera vez los concursos para acceder al sistema de carrera, consagrando lo siguiente *“Realizar cursos que habiliten a los empleados de la Contraloría para que puedan presentarse a los concursos que se realicen para ascenso dentro de la carrera administrativa”*.

Por ello, se crea en esta entidad la Oficina de Carrera Administrativa⁷⁶ con las funciones de participar en la conformación y modificación de las plantas de personal de la diferentes dependencias, proyectar los sistemas de selección, los reglamentos para la calificación de servicios, aplicación del régimen disciplinario y proyectar los sistemas y procedimientos de registro, control y estadística de personal, en coordinación con la oficina de Planeación”.

Mediante el Decreto 937 de 1976⁷⁷ se expide el Estatuto de Personal para Empleados de la Contraloría General de la República y en su artículo 6 define la Carrera Administrativa como *(... un sistema de Administración de Personal, que tenía por objeto mejorar la eficiencia de los servicios a cargo de la Contraloría General de la República, ofreciendo a todos los colombianos igualdad de oportunidad para el acceso a ella, otorgando estabilidad en los empleos y posibilidad de ascenso conforme a los reglamentos. Compete a la Contraloría reglamentar el escalafonamiento en la*

⁷⁵ Este Decreto se expidió el 11 de mayo de 1976 siendo Presidente de la República el doctor Alfonso López Michelsen y Contralor General de la República el doctor Anibal Martínez Zuleta.

⁷⁶ Artículo 12, Decreto 924 de 1976.

⁷⁷ Este Decreto se expidió el 12 de mayo de 1976 siendo Presidente de la República el doctor Alfonso López Michelsen y Contralor General de la República el doctor Anibal Martínez Zuleta.

carrera...); Pero a la vez, estipuló que el ingreso al servicio de la Contraloría General de la República se hace por medio de Resolución de nombramiento⁷⁸.

Por su parte, en el artículo 4 del mismo decreto, en cuanto a los nombramientos de carrera específica, citó que *“Los empleos de Carrera se proveerán en período de prueba con las personas que hayan sido seleccionadas por el procedimiento de concurso, según lo establece el presente Decreto y los reglamentos que dicte el Contralor”* y con un párrafo especificaba que *“cuando no sea posible proveer un empleo de Carrera con personal seleccionado por el sistema de concurso, podrá proveerse el empleo mediante nombramiento provisional, cuya duración no podrá exceder de un año, lapso durante el cual deberá proveerse el cargo por el sistema de carrera”*.

De igual manera, se estableció como requisito para ejercer un cargo en la CGR, demostrar idoneidad en los concursos⁷⁹, si se trata de un cargo de carrera, según lo dispuso el Decreto 937 de 1976; y en su artículo 7, especificó cuáles eran los cargos de Carrera Administrativa en la CGR, así: *“Son de Carrera Administrativa los empleos de la Contraloría General de República, con excepción de los que se enumeran a continuación, que son de libre nombramiento y remoción del Contralor General: Contralor Auxiliar, Asistente del Contralor, Secretario General, Directores Generales, Secretario Privado del Contralor, Delegados Territoriales del Contralor, Jefes de Oficinas y Divisiones, los Auditores, Sub-Auditores, Inspectores, Visitadores, Revisores delegados y Revisores Fiscales; Igualmente el personal que dependa directamente de los Despachos del Contralor General, Contralor Auxiliar, Secretario General y Asistente del Contralor y el personal que trabaje en el exterior”*.

Pero, la misma ley dejaba el espacio para que no se cumpliera en si la carrera administrativa, al especificar que *“el Contralor podrá modificar el carácter de libre nombramiento y remoción o de carrera de determinados*

⁷⁸ Artículo 2, Decreto 937 de 1976.

⁷⁹ Artículo 5, numeral 10 Decreto 937 de 1976.

empleos, cuando así lo aconsejen las conveniencias de la Contraloría General, oído el concepto del Comité de Personal de la entidad⁸⁰: A pesar que se determinaba que la provisión de los empleos comprendidos en ella se haría mediante la selección de candidatos por el sistema de concursos, en la forma que determinaba el decreto y los Reglamentos que expidiera el Contralor”.

En este decreto se especificó claramente que los concursos para los cargos en la Contraloría General de la República serían Internos para los funcionarios vinculados a la Contraloría, y abiertos para todos los colombianos, esto en caso que no se pudiera proveer un empleo de carrera por concurso interno, con la salvedad que los funcionarios escalafonados en la Contraloría tendrían prelación para ser nombrados con relación a los demás participantes, trátase de concurso interno o de concurso abierto.

Igualmente, la norma especificó que la elaboración de los concursos los haría la Contraloría y podrían consistir en temas de ensayo, entrevistas, análisis de antecedentes, o cualquier otro medio idóneo, con la asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil o de otras entidades públicas que suministren asesoría en tales materias.

Por otra parte, la norma aclaró que *“El ingreso a la Carrera Administrativa de los funcionarios que se encontraban prestando sus servicios con anterioridad a la vigencia de la Ley 20 de 1975, se hará con sujeción a las siguientes disposiciones:*

- 1) *Acreditando un curso de capacitación adelantado en la Escuela de Capacitación de la Contraloría, o en la Escuela Superior de Administración Pública, cuando tales concursos sean aprobados como idóneos para ingreso a la Carrera por Resolución del*

⁸⁰ *Parágrafo artículo 7 Decreto 937 de 1976.*

Contralor General de la República previo concepto del Comité Académico de la Escuela de Capacitación de la Contraloría.

- 2) *Los funcionarios que no pudiesen acreditar uno de los cursos a que se refiere el inciso anterior, podrán acogerse a un período de prueba que decidirá su ingreso o no a la Carrera Administrativa. Los funcionarios que no aprobaran dicho período, serán retirados del servicio por insubsistencia del nombramiento.*
- 3) *El contralor reglamentará el término del período de prueba, el puntaje necesario para superarlo, y demás condiciones para su desarrollo”.*

También, señaló que los cargos que el Contralor podría remover libremente serían los de los empleados que no pertenezcan a la Carrera Administrativa. Los empleados pertenecientes a la Carrera Administrativa sólo serían declarados insubsistentes por las causales y procedimientos que se estableció en el artículo 122 del Decreto 937 de 1976.

La Resolución Orgánica 08470 de 1980, aclaró que los empleos de la Contraloría General de la República se clasificaban en dos clases⁸¹: los empleos de Libre nombramiento y Remoción y los empleos de Carrera Administrativa

Con esta Resolución, el Contralor General reglamentó la Carrera Administrativa para las distintas categorías de empleos, y definió la Carrera Administrativa como un sistema de administración de personal, para mejorar la eficiencia de los servicios a cargo de la CGR y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades en el ingreso al servicio, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ser promovidos.

⁸¹ Artículo 6 de la Resolución Orgánica 08470 de 1980.

En cuanto al ingreso a la Carrera Administrativa estableció que éste se realizaría cuando el empleado superara el período de prueba, aprobara el curso específico si hubiere lugar a él fuera escalafonado en ella⁸². Igualmente especifica que la formalización del ingreso se haría por Resolución de Inscripción expedida por el contralor, previo los trámites correspondientes.

Como mecanismos de desarrollo y cumplimiento de lo anterior, el contralor estableció:

- ✓ La provisión mediante el sistema de concursos.
- ✓ Estabilidad condicionada a través de la eficiencia en el desempeño del cargo, cumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario.
- ✓ Los ascensos regulados por procedimientos.

Para la organización de la Carrera Administrativa, esta resolución constituiría Cuadros Ocupacionales, que comprenden los empleos organizados en grupos jerárquicos a los cuales les corresponde funciones de naturaleza similar en calidades similares para su desempeño y que, en su totalidad coadyuvan al logro de una misma tarea⁸³. Al respecto el artículo 20 señala que la carrera de un empleado se inicia en un cuadro ocupacional en la categoría que se ha escalafonado inicialmente y se desarrolla mediante los ascensos. Esto nunca se llegó a cumplir.

En cuanto al proceso de selección de personal para el ingreso a la carrera administrativa y el ascenso dentro de ella, era competencia de la División de Carrera Administrativa de la Dirección de Personal, la cual se haría por el sistema de concurso. Dicho proceso comprendía cuatro etapas:

⁸² Artículo 4 de la Resolución 08470 de 1980.

⁸³ Artículo 12 de la Resolución 08470 de 1980.

Convocatoria, Ejecución, Nombramiento y Período de Prueba. Una vez surtido este procedimiento vendría la inscripción en el escalafón, la calificación de servicios y el retiro de la carrera.

Mediante esta resolución se creó el Consejo de Carrera Administrativa como órgano asesor integrado por el Contralor, el Director de Administración de Personal, el Jefe de la División de Personal y el Jefe de la Oficina Jurídica; a los cuales se les instituyeron funciones específicas.

La norma también estableció ingreso extraordinario a la carrera, cuando determinó la fecha en la cual se empezaría a aplicarse el proceso de selección por concurso, 1 de enero de 1981; en la cual les permitía a las personas que al entrar en vigencia la presente resolución se encontraran desempeñando empleos de carrera podrían solicitar su inscripción dentro de los 6 meses siguientes, siempre y cuando cumplieran las condiciones generales y específicas⁸⁴.

Luego el Decreto 341 de 1981 fijó los requisitos para el desempeño de los empleos y el Decreto 342 de ese mismo año, se estableció una planta de personal de 11.463 cargos, como se observa en el siguiente cuadro.

⁸⁴ Las condiciones generales eran: Cumplir los requisitos de estudio y experiencia exigidos para el desempeño del empleo y superar el análisis de antecedentes. Como condiciones específicas estaban para el nivel operativo la que tuvieran un año continuo de antigüedad, que los servicios a la entidad fueran calificados satisfactoriamente. Para el nivel Administrativo y Técnico, además de las anteriores deberían superar pruebas específicas. Y para el nivel Profesional y Ejecutivo debían superar un período de prueba de 4 meses durante el cual sería objeto de evaluaciones periódicas.

CUADRO 1
PLANTA DE PERSONAL CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DECRETO 342 DE 1981

DEPENDENCIAS	NRO DE CARGOS
Despacho del Contralor General	136
Despacho del Contralor Auxiliar	9
Despacho del Asistente del Contralor	52
Despacho del Secretario General	12
Oficina de Planeación	80
Oficina Jurídica	55
Oficina de Control Interno	70
Escuela de Capacitación	28
Dirección de Administración de Personal	197
Dirección Administrativa y Financiera	601
Dirección de Auditoría Fiscal del Sector Fomento Económico y Social	201
Dirección de Auditoría Fiscal del Sector Servicio Gubernamentales y de Hacienda.	183
Auditorías Generales, Especiales y Regionales.	7,947
Auditorías en el Exterior	52
Dirección de Examen de Cuentas, Juicios, Investigaciones y Contabilidad Nacional	1,550
Dirección de Auditoría Financiera y Operativa	158
Dirección de Análisis Financiero y Estadística	109
Colegio	23
TOTAL DE CARGOS	11,463

Fuente: Decreto 342 de 1981

Entre los años 1981 y 1987 la planta de personal se caracterizó por la reducción en el número de cargos, la no utilización total y la mayor importancia adquirida por el subgrupo de profesionales dentro del conjunto total de la nómina. Pues en 1987 mediante Decreto número 180, se redujo a 10.838. Es decir, se suprimieron 625 cargos, que representó una disminución del 9,5%, tal como se observa en los siguientes cuadros:

CUADRO 2
 NOMINA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
 DE 1982 A 1987

PLANTA	NRO DE CARGOS AÑOS 1982-1986	NRO DE CARGOS AÑO 1987
Directivo	12	12
Asesor	4	4
Ejecutivo	1,140	1,125
Profesional	951	1,132
Exterior		12
Técnicos	6092	5,674
Administrativo	2328	2,114
Operativo	842	677
Eudiexterior	52	40
Colegio	42	48
TOTAL DE CARGOS	11,463	10,838

Fuente: División de Estadística Fiscal del Estado, 1985-1989, División de
 Procesamiento de Datos y Decretos 180 y 181 de 1987

Como se puede ver, la planta de personal para los años 1982 – 1986 llegó a superar más de 11.000 cargos, donde primaba el pobre desempeño mostrado hasta entonces por la Contraloría, acompañada de la utilización de una burocracia enorme; cuyo grueso correspondía al nivel técnico.

En este período (1976 -1990) a pesar de las normas expedidas, no se dio cumplimiento a la carrera administrativa, puesto que el ingreso a los cargos se hacía por medio de recomendaciones, lo cual generaba que los funcionarios no tuvieran un claro sentido de pertenencia a la organización y convencidos que sus jefes no eran los directivos de la Contraloría sino las personas que los habían recomendado.

Con la nueva constitución política de Colombia, se estableció el control posterior y selectivo⁸⁵, a través del financiero, de gestión y de resultados; fundamentados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Con estos preceptos se le dio un vuelco total a la CGR, lo cual redundó en el sistema de personal, originando una reestructuración en su planta.

El constituyente de 1991, interpretando la necesidad de establecer esquemas más calificados de selección de personal para el ingreso a la función pública, concibió un estado más abierto, al colocar en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos frente a la posibilidad de acceder al ejercicio de la función general. Así se desprende del mandato el artículo 125 de la Carta Política, donde se señala como regla general que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera.

Sobre dicha base constitucional, entre los propósitos fundamentales surgidos en relación con la concepción de la nueva CGR, figura la adopción de un sistema específico de carrera administrativa para los funcionarios de la entidad, en razón al cambio de funciones y naturaleza del órgano de control, definido como un organismo eminentemente técnico y especializado; formulando un sistema de administración de personal más riguroso, basado en criterios valorativos de eficiencia, grado de pertenencia y un apoyo más acentuado a la labor de pedagogía y capacitación de los funcionarios.

Lo anterior, conllevó a una reestructuración de la CGR, significando la extinción de numerosos cargos y la contratación de otros funcionarios más calificados para realizar la nueva tarea del control fiscal. Lo que implicaba el sacrificio de debieron aceptar 4.481 funcionarios que salieron de la entidad.

⁸⁵ Artículo 267 de la Constitución Nacional de 1991.

Pues esta reestructuración conceptual y orgánica de la entidad estuvo acompañada de un plan de retiro; que para tal efecto, el 9 de septiembre de 1993 se expidió la Ley 73, mediante la cual se dictaron las normas adecuadas al retiro compensado de funcionarios y empleados de la CGR.

Con fundamento en dicha ley se indemnizaron los funcionarios en dos etapas; la primera de las cuales se inició en septiembre de 1993 para los revisores de documentos, técnicos de los grados 01 y 02. La segunda fase se culminó en julio de 1994 y en ella se incluyeron los técnicos de los grados 03, 04, 05 y 06, y algunos funcionarios del nivel operativo.

En diciembre de 1993 se expidió la ley 106, con la cual se estableció de nuevo la Carrera Administrativa, y es así que en mayo de 1994 se convocó a concurso cerrado para ocupar cargos de niveles asistencial y profesional, quedando conformada la planta de personal con 5.557 funcionarios. A partir de esta ley se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se determinó el sistema de personal y se desarrolló la Carrera Administrativa Especial.

**CUADRO 3
PLANTA DE PERSONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
LEY 106 DE 1993**

CARGOS	CANTIDAD DE CARGOS
Contralor	1
Vicecontralor	1
Secretario General	3
Secretario Administrativo	1
Directores Generales	7
Jefes de Oficina	6
Directores Seccionales	32
Secretario Privado	1
Asesores	2
Jefes de Unidad	34
Directores	1
Jefes de Unidad Seccional	67
Jefes de División	37
Jefes de División Seccional	261
Rector	1
Profesionales Universitarios	3,330
Vicerrector	2
Coordinador	1
Orientador Educativo	4
Profesores	50
Secretarias de Despacho	9
Auxiliares Administrativos	1,220
Conductores	50
Auxiliares Operativos	436
TOTAL FUNCIONARIOS	5,557

Fuente: Ley 106 de 1993

En la elaboración de la Ley 106 de 1993, la Contraloría General de la República participó activamente y los ponentes en su oportunidad argumentaron sustancialmente la necesidad de una nueva planta de personal: *“La planta establecida en el proyecto de ley obedece a una CGR especializada, tecnicada, interdisciplinaria con altos niveles profesionales, descentralizada y especializada*

sectorialmente; con nuevos valores, objetivos y formas de desarrollar la vigilancia del control fiscal establecidas en la Constitución.

La planta anterior obedece a un sistema de control fiscal introducido al país por más de setenta años, cansado, desprestigiado e ineficiente que no permite desarrollar los parámetros modernos establecidos para la Nueva Contraloría General de la República; esto no quiere decir que las personas que laboran actualmente en la Contraloría sean ineficientes, incapaces o negligentes en el desempeño de sus funciones si no que la planta presentada en el proyecto de ley obedece a principios y fundamentos diferentes a la que venía operando actualmente”.

En dicha norma se adoptaron aspectos técnicos, tales como la especialización sectorial, la tecnificación, la multidisciplinariedad, alto nivel profesional, la funcionalidad, la descentralización administrativa y financiera y la atención horizontal de funciones por sectores de actividad económica y social.

De esa manera, se dio origen a los dos niveles administrativos en que opera la institución: Nivel Central y Nivel Regional; siendo clasificado el personal en cinco niveles, así :

Nivel Directivo – Asesor: empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes y programas para su ejecución. Desarrollan tareas consistentes en asistir y asesorar directamente a los funcionarios que encabezan las dependencias principales de la organización de la Contraloría.

Nivel Ejecutivo: empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación y control de las unidades o dependencias internas de la Contraloría que se encargan de administrar, desarrollar y ejecutar las políticas, planes y programas.

Nivel Profesional: aplicación de conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley dentro de una unidad o dependencia determinada en la organización de la Contraloría.

Nivel Administrativo: aplicación de procedimientos, recursos indispensables para ejercitar una ciencia o un arte desarrollar tareas complementarias y de apoyo a los niveles superiores y a la supervisión en los grupos de trabajo.

Nivel Operativo: cargos que se caracterizan por el predominio y el desarrollo de actividades manuales o tareas de ejecución.

Con fundamento en todo lo anterior, y siguiendo lo previsto en la Ley 106; en el año 1994, la Oficina de Administración de Carrera Administrativa llevó a cabo el proceso de incorporación a la planta de los funcionarios de carrera administrativa, a los empleos ubicados en los niveles operativo, administrativo y profesional (salvo los profesionales de los grados 12 y 13).

Para el nivel profesional el proceso se realizó en varias etapas, en las cuales la CGR contó con los servicios de la Universidad Nacional de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública.

El resultado de los exámenes fue uno de los parámetros de decisión para la incorporación y posterior nombramiento, pues también se tuvo en consideración la hoja de vida de los concursantes, una entrevista personal realizada por directivos de la entidad y los conceptos sobre el desempeño de los funcionarios emitidos por los respectivos jefes.

CUADRO 4
EVOLUCION DE LA PLANTA DE PERSONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DE 1987 A 1994

NIVELES	1987 -1993	1994	CARGOS	VARIACION PORCENTUAL
Directivo	12	44	32	266.7
Asesor	4	8	4	100.0
Ejecutivo	1.125	401	724	-64.4
Profesional	1.132	3.389	2257	199.4
Exterior	12		12	-100.0
Técnicos	5.674		5.674	-100.0
Administrativo	2.114	1.229	885	-41.9
Operativo	677	486	191	-28.9
Eudixterior	40		40	-100.0
Colegio	48		48	-100.0
TOTAL DE CARGOS	10.838	5.557	5.281	-48.7

Fuente: Decretos 108 y 181, Ley 106 de 1993

Como se aprecia en el cuadro 4, en el nivel directivo, el número de cargos se incrementó en 32, debido al proceso de descentralización de la entidad y el consecuente nombramiento de funcionarios de alto nivel en las seccionales.

El nivel profesional aumentó en 2.257 cargos, como resultado de las necesidades impuestas por la tecnificación y especialización requeridas para el ejercicio del nuevo sistema de control fiscal.

La cifra más sobresaliente en materia de evolución de la planta de personal de la CGR durante el periodo 1990 1994 es la que registra la reducción en 5.674 del número de cargos (52% de la planta anterior), derivada de la abolición del nivel técnico; esa situación fue consecuencia de la desaparición del control previo y de la profesionalización introducida a la entidad. En lo

posible, los profesionales que hasta entonces hacían parte de ese nivel fueron reubicados en otros cargos.

De este mismo cuadro se observa que en el año 1994 la nómina había alcanzado un alto grado de profesionalización, como quiera que el 69,1% de los funcionarios optaron título universitario.

Es de señalar, que los concursos realizados en 1994 y 1995 fueron concursos cerrados, donde únicamente participaron los empleados de la entidad. Para los concursos de los cargos Profesional grado 12 y 13, Ejecutivo Grados 14, 15 y 16 únicamente podían participar las personas que estaban desempeñando dichos cargos.

En el periodo de 1996 a 1998 se hicieron nuevas incorporaciones de personal al sistema especial de carrera administrativa a través de concursos abiertos realizados por la Universidad Nacional.

En septiembre de 1998 se inició la tarea de renovar la organización y definir una nueva reestructuración.

Para llevar adelante esta iniciativa, se le solicitó al gobierno (y este aceptó la petición) incluir en el proyecto de ley que presentó al Congreso, una autorización específica para reformar la Contraloría, la cual fue concedida mediante la expedición de la Ley 489 de 1999. Con base en esta autorización, se preparó el proyecto de reestructuración. Se expidieron los Decretos – Ley 1145, 1148 y 1214 de junio de 1999; los cuales fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

Pero a finales de 1999, el Contralor General de la República presentó nuevamente al congreso un proyecto de ley para reestructurar la entidad,

convirtiéndose en Ley 573 de febrero 7 de 2000, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, en el sentido de *"Modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar su sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10, del artículo 268, de la Constitución Política, y establecer todas las características que sean competencia de la ley, referente a su régimen de personal"*.

En uso de estas atribuciones, el Presidente de la República expide los decretos 267, 268, 269, 270 y 271 del 22 de febrero de 2000 que reestructuró de nuevo la entidad introduciendo sustanciales cambios en la organización como la disminución de la planta de personal de 5.557 a 3.790 cargos, de los cuales 3.692 son cargos de carrera administrativa y 98 son de libre nombramiento y remoción. También se estableció una estructura más horizontal, se modificó la distribución de funciones al suprimir Direcciones Sectoriales y crear Contralorías Delegadas.

A partir del 15 de marzo del año 2000, la nueva clasificación de los empleos quedó establecida por los siguientes niveles administrativos: Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico y Asistencial.

**CUADRO 5
NUEVA PLANTA DE PERSONAL
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DECRETO 271 DE 2000**

CARGOS	CANTIDAD
Contralor General de la República	1
Vicecontralor	1
Secretario Privado	1
Contralores Delegados	10
Gerentes	2
Directores	33
Gerentes Departamentales	31
Asesores de Despacho	18
Asesores de Gestión	39
Tesorero	1
Coordinadores de Gestión	136
Profesionales Especializados	123
Profesionales Universitarios	2,683
Tecnólogos	85
Secretarios Ejecutivos	24
Secretarios	140
Auxiliares Administrativos	271
Auxiliares Operativos	191
TOTAL	3,790

Fuente: Decreto 270 de 2000.

El Decreto 268 de 2000, en concordancia con el numeral 10 del artículo 268 y 125 de la Carta Política y los artículos 3 y 4 de la Ley 443 de 1998, señalaron que la CGR gozaría de una carrera administrativa especial, consistente en un sistema técnico de administración del talento humano, con sus propias normas expedidas únicamente para ser aplicadas al interior de la entidad; cuyo fin es alcanzar la eficiencia, la tecnificación, la profesionalización y la excelencia de sus empleados con el fin de cumplir su misión y objetivos. De igual manera para mejorar la eficiencia de la

administración y la perfección en el desarrollo de las funciones de Control Fiscal asignadas por la Constitución Nacional y la ley

En la CGR, este sistema especial de carrera cuenta con una dirección que está a cargo de un organismo interno denominado Consejo Superior de Carrera Administrativa, que es la máxima autoridad en esta materia y, por lo tanto, es el responsable de dirimir en última instancia todas las consultas referentes a la carrera y sentar doctrina en la materia. Paralelo a este Consejo, existe otro ente de carácter institucional que es la Comisión de Personal que se encarga de dirimir las consultas y los reclamos especialmente relacionados con los procesos de selección adelantados en la Entidad⁸⁶.

Mediante la Resolución número 02452 del 17 de mayo de 2001, el Contralor General de la República estableció los criterios y el procedimiento para proveer las vacantes definitivas existentes y aquellas que se presentaren con posterioridad al concurso convocado en 2000, en cargos catalogados como de Carrera Administrativa, utilizando las listas de elegibles vigentes.

⁸⁶ CGR, *Mapa de Vuelo*. Edición marzo de 2001. Pp. 12

CAPITULO IV

MARCO METODOLOGICO

4.1. DESCRIPCIÓN METODOLOGICA DE LA INVESTIGACIÓN:

Es pertinente, que antes de mostrar el proceso metodológico llevado a cabo para la obtención resultados logrados con el trabajo de campo, se precisen algunos conceptos y fundamentos teóricos del conocimiento científico y diseño de la investigación.

Para ello, se toma como guía las definiciones de Carlos Eduardo Méndez Alvarez en su libro Metodología, Elsy Bonilla con Más Allá del Dilema de los Métodos, y los métodos estadísticos de Ciro Martínez Becardino en el libro Muestreo.

Para dar inicio a este proceso es importante definir el tipo de investigación a realizar según la naturaleza de la información que se recogió para dar respuesta al problema de investigación.

Según la naturaleza de la investigación esta puede ser Cualitativa o Cuantitativa:

La Investigación Cualitativa ofrece técnicas especializadas para obtener respuestas de fondo acerca de lo que las personas piensan y cuáles son sus sentimientos. Estudia la calidad de las actividades, medios, relaciones, materiales, instrumentos o asuntos de un determinado problema. Este tipo

de Investigación es de índole interpretativa; se realiza en grupos pequeños de personas los cuales, generalmente, no son seleccionados en la base de la probabilidad. Trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica. Explora actitudes, comportamiento y experiencias con los métodos tales como entrevistas o grupos principales. Procura conseguir una opinión profundizada de participantes.

Igualmente, extrae descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, la participación, transcripciones de audio y vídeo cassettes, registros escritos de todo tipo, fotografías.

Sus principales géneros son:

Investigación Acción: enfocada a encontrar soluciones a problemas que tenga un grupo, comunidad u organización.

Investigación Participativa: surge a partir de un problema originado en la misma comunidad con la particularidad que en dicha solución se mejore el nivel de vida de las personas involucradas.

Mientras que la Investigación Cuantitativa busca describir sucesos complejos en su medio natural, con información preferiblemente cuantitativa. Basada en los principios metodológicos de positivismo y neopositivismo y que adhiere al desarrollo de estándares de diseño estrictos antes de iniciar la investigación. En ella se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables.

El objetivo de este tipo de investigación es el estudiar las propiedades y fenómenos cuantitativos y sus relaciones para proporcionar la manera de

establecer, formular, fortalecer y revisar la teoría existente. La investigación cuantitativa desarrolla y emplea modelos matemáticos, teorías e hipótesis que competen a los fenómenos naturales. Este tipo de investigación trata de determinar la fuerza de asociación o correlación entre variables, la generalización y objetivación de los resultados a través de una muestra para hacer inferencia a una población de la cual toda muestra procede.

Este tipo de investigación alcanza a mucha más gente, pero el contacto con esa gente es mucho más rápido que está en la investigación cualitativa. Los instrumentos que utilizan son los cuestionarios, encuestas.

La encuesta social consiste en aplicar una serie de técnicas específicas con el objeto de recoger, procesar y analizar características que se dan en personas de un grupo determinado.

La Investigación Cualitativa se realiza para contestar a la pregunta ¿Por qué?, mientras que la Investigación Cuantitativa aborda las preguntas ¿Cuántos ó con qué frecuencia?. El proceso de Investigación Cualitativa es un proceso de descubrimiento; el proceso de Investigación Cuantitativa busca pruebas.

La investigación realizada en la Contraloría General de la República tiene tanto rasgos cualitativos como cuantitativos; por ello se tomaron como instrumentos la encuesta y ciertas entrevistas no formales. El estudio a realizar es cualitativo porque consiste en la recolección y análisis de información sobre percepciones de los empleados de la Contraloría General de la República respecto al sistema de carrera.

Según el nivel de conocimientos que se desea alcanzar la investigación puede ser Exploratoria, Descriptiva o Explicativa. (Méndez, Carlos E).

La investigación Exploratoria es considerada como el primer nivel del conocimiento a un problema. Se utiliza cuando no se ha abordado investigación alguna o no ha sido suficientemente estudiado y las condiciones existentes no son determinantes. Es el punto de partida para otras investigaciones de mayor profundidad.

La descriptiva se realiza cuando se desea narrar en todos sus componentes principales una realidad. Identifica características del universo de investigación, señala formas de conducta, establece comportamientos concretos y descubre y comprueba asociación entre variables.

El Explicativo tiene relación casual, intenta encontrar las causas de un problema. Es el tercer nivel de conocimiento.

Según lo anterior, el estudio realizado en la Contraloría General de la República sobre la evaluación del sistema de carrera administrativa tiene partes de tipo descriptivo, exploratorio y explicativo, pues el objetivo es conocer por qué suceden ciertos hechos, analizando las relaciones causales existentes o, al menos, las condiciones en que ellos se producen. Se realizó este tipo de investigación porque profundiza nuestro conocimiento de la realidad y explica la razón o el por qué de las cosas.

En cuanto a los métodos de investigación, según el libro de Metodología de Méndez, estos pueden ser: Método de observación, inductivo, deductivo, de análisis y de síntesis.

El de observación⁸⁷ es el proceso de conocimiento por el cual se perciben intencionadamente ciertos rasgos existentes en el objeto de conocimiento. Se caracteriza por la existencia de un conocimiento previo entre observador y observado, y una cierta permisividad en el intercambio, lo cual da lugar a una iniciativa por parte de cada uno de ellos en su interrelación con el otro.

El Inductivo es el que empieza de lo particular para llegar a conclusiones generales, mientras que el deductivo se inicia con la observación de fenómenos generales con el propósito de señalar las verdades particulares contenidas explícitamente en la situación general. *En el sistema aristotélico, el método deductivo es un proceso que parte de un conocimiento general, y arriba a uno particular. La aplicación del método deductivo nos lleva a un conocimiento con grado de certeza absoluta, y esta cimentado en proposiciones llamadas silogismos.*

El método de análisis comienza por la identificación de cada una de las partes que caracterizan una realidad. Establece la relación causa – efecto entre los elementos que componen el objeto de investigación.

Por último, el método de síntesis es el que procede de lo simple a lo complejo, de la causa a los efectos, de la parte al todo, de los principios a las consecuencias.

Para este trabajo se empleó el método deductivo porque en dicha investigación se inicia de lo general (la burocracia) hasta llegar a lo particular que en este caso es el sistema especial de carrera administrativa en la Contraloría General de la República.

⁸⁷ Para la conceptualización de la observación se consultaron los autores: Sampieri Roberto Hernández. *Metodología de la investigación*, Editorial Mc Graw Hill, México 1991 Cáp. 9 p.316

4.2. TECNICAS UTILIZADAS PARA LA RECOLECCION DE INFOMACION

4.2.1 Recolección de Datos:

Las técnicas son los medios empleados para recoger la información que se requiere en la realización de la investigación. Como técnicas de recolección de información están fuentes que son hechos o documentos a los que acude el investigador y que le permiten tener información. En el proceso de investigación existen dos fuentes: Fuentes Primarias (observación, entrevistas, encuestas, cuestionarios, sondeos) y Fuentes Secundarias (textos, revistas, documentos,) .

Es decir, las fuentes primarias es la información oral o escrita que es recopilada directamente por el investigador a través de relatos o escritos transmitidos por los participantes en un suceso o acontecimiento, mientras que las fuentes secundarias es la información escrita que ha sido recopilada y transcrita por personas que han recibido tal información a través de otras fuentes escritas o por un participante en un acontecimiento.

En el trabajo de investigación realizado en la Contraloría General de la República se tuvieron las siguientes fuentes.

Primarias: Observación y percepción de la situación real de los funcionarios inscritos en carrera administrativa de dicha entidad, Visitas y Entrevistas informales a algunos funcionarios de dicha entidad y Realización de una encuestas a los funcionarios inscritos en carrera administrativa.

Secundarias: Consulta de libros, revistas, documentos, Bases de Datos, Consulta de normatividad e Internet.

4.2.2 Trabajo de Campo:

Como trabajo de campo se realizaron algunas entrevistas de tipo informal con los directivos de Talento Humano y dos profesionales de la Dirección de Carrera Administrativa.

Según la teoría, las entrevistas implican hacer preguntas, escuchar y registrar las respuestas, y posteriormente hacer otras preguntas que aclaren o amplíen un tema en particular. Las preguntas son abiertas y los entrevistados deben expresar sus percepciones con sus propias palabras. Las entrevistas tienen la finalidad de comprender la opinión que tienen los beneficiarios acerca de un programa, su terminología y sus juicios.

Existen tres enfoques básicos hacia las entrevistas, los que se diferencian por la forma en la que se determinan y estandarizan anticipadamente las preguntas para la entrevista: la entrevista conversacional informal; la entrevista semi-estructurada; y la entrevista de desarrollo estandarizada. Cada enfoque tiene un propósito diferente y requiere preparación e instrumentación diferentes.

La entrevista conversacional informal trabaja principalmente con la generación espontánea de preguntas en el flujo natural de una interacción. Este tipo de entrevista es adecuado cuando el evaluador desea mantener la mayor flexibilidad posible para poder guiar las preguntas hacia la dirección que parezca la más adecuada, según la información que surja en un ambiente en particular, o de la conversación con una o más personas en ese ambiente.

Bajo estas circunstancias, no es posible tener un conjunto predeterminado de preguntas. La fortaleza de este enfoque es que el entrevistador es flexible y

altamente sensible a las diferencias individuales, los cambios en la situación y la aparición de información nueva. La debilidad es que puede generar datos menos sistemáticos, cuya clasificación y análisis serán difíciles y lentos.

Con el fin de obtener información cuantitativa, se realizaron los pasos para aplicar la encuesta en la Contraloría General de la República sobre el Sistema Especial de Carrera Administrativa.

La encuesta es una búsqueda sistemática de información en la que el investigador pregunta a los investigadores sobre los datos que desea obtener, y posteriormente reúne estos datos individuales para obtener durante evaluación datos agregados. Con la encuesta se trata de obtener de manera sistemática y ordenada, información sobre las variables que intervienen en una investigación, y estos sobre una población o muestra determinada. Esta información hace referencia a lo que las personas son, hacen, piensan, opinan, sienten, esperan, desean, quieren u odian, aprueban o desaprueban, o los motivos de sus actos, opiniones y actitudes.

A diferencia del resto de técnicas, la encuesta tiene la particularidad que se realiza a todos los entrevistados las mismas preguntas, en el mismo orden y en una situación social similar.

Según la población se tomó para la presente investigación una muestra de 385 personas para aplicar la encuesta. El procedimiento para llegar a ello, fue el siguiente.

4.2.3 Proceso Estadístico:

En este proceso es pertinente definir algunos conceptos para llegar al desarrollo y aplicación del instrumento de medición. En este caso se trata de una investigación cualitativa, de forma exploratoria y descriptiva, con el fin de

recolectar toda la información suficiente con características de pertinencia, oportunidad, validez y confiabilidad, que contribuya a la construcción de conclusiones de la presente investigación.

Población o Universo: es el total del conjunto de elementos de los cuales se quiere obtener información. La población debe estar perfectamente definida en el tiempo y en el espacio, de modo que ante la presencia de un potencial integrante de la misma, se pueda decidir si forma parte o no de la población bajo estudio. Por lo tanto, al definir una población, se debe cuidar que el conjunto de elementos que la integran quede perfectamente delimitado. El tamaño de una población viene dado por la cantidad de elementos que la componen.

Unidad de análisis: es el objeto del cual se desea obtener información. También se conoce con el nombre de elementos. En estadística, un elemento o unidad de análisis puede ser algo con existencia real, como un automóvil o una casa, o algo más abstracto como la temperatura o un intervalo de tiempo. Dada esta definición, puede redefinirse población como el conjunto de unidades de análisis.

Para el presente trabajo, se realizó de acuerdo a la población funcionarios de la Contraloría General de la República que es el universo de investigación. El número total de funcionarios es de 3.790 de los cuales 3.692 son cargos de carrera administrativa. El trabajo de campo se circunscribió al personal que labora en la sede central de la Contraloría General de la República, es decir, Bogotá, según se relaciona a continuación:

Las características de la población objeto del presente estudio es la siguiente:

Gran parte de la población esta profesionalizada, es decir, el 83 por ciento de los cargos son de los niveles cuyo requisito es que sean profesionales.

CUADRO 6
PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS POR NIVELES
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

NIVEL	PORCENTAJE
ASISTENCIAL	17%
TECNICO	2%
PROFESIONAL	76%
EJECUTIVO	4%
ASESOR	1%
TOTAL	100%

Fuente: Nómina de la CGR 2007, Elaborado por Josué Torrado.

Pero, en el nivel asistencial en su mayoría los funcionarios que pertenecen a este nivel tienen título profesional. Lo que significa que la planta de personal de la Contraloría General de la República en 95% aproximado son profesionales.

Las profesiones que tiene esta población en orden de mayoría están los Abogados, Contadores Públicos, Economistas, Administradores de Empresas y Administradores Públicos, Ingenieros de Sistemas y Otros, Licenciados.

Pertenecen al estrato socioeconómico del dos en adelante, viven en la ciudad con edades que oscilan entre 25 y 60 años. El 61% son mujeres.

Población = N = 3.682

CUADRO 7
FUNCIONARIOS INSCRITOS
EN EL SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA
DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

NIVEL	CARGO	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS
ASESOR	ASESOR DE GESTION G-1	39
TOTAL		39

NIVEL	CARGO	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS
EJECUTIVO	COORDINADOR DE GESTION G-1	51
	COORDINADOR DE GESTION G-2	72
	COORDINADOR DE GESTION G-3	13
TOTAL		136

NIVEL	CARGO	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS
PROFESIONAL	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-1	2022
	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-2	674
	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-3	62
	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-4	48
TOTAL		2806

NIVEL	CARGO	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS
TECNICO	TECNOLOGO G-1	85
TOTAL		85

NIVEL	CARGO	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS
ASISTENCIAL	AUXILIAR OPERATIVO G-1	160
	AUXILIAR OPERATIVO G-2	25
	AUXILIAR ADMINISTRATIVO G-3	250
	SECRETARIO G-4	171
	SECRETARIO EJECUTIVO G-5	18
	SECRETARIO EJECUTIVO G-6	2
TOTAL		626

TOTAL FUNCIONARIOS INSCRITOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA: **3,692**

Fuente: Nómina de la CGR 2007, Elaborado por Josué Torrado.

Muestra: es un subconjunto de unidades de análisis de una población dada, destinado a suministrar información sobre la población. Para que este subconjunto de unidades de análisis sea de utilidad estadística, deben reunirse ciertos requisitos en la selección de los elementos.

Las causas por la cuales se seleccionan muestras son muchas. Puede ocurrir que la población que se defina tenga tamaño infinito, y en consecuencia, no fuera posible observar a todos sus elementos. En otras ocasiones, el costo de la observación exhaustiva puede ser muy elevado, el tiempo de recolección de la información muy extenso.

Variable: es la cualidad o cantidad medible que se estudia de las unidades de análisis y que varían de una unidad a otra. Por ejemplo: edad, ingreso de un individuo, sexo, cantidad de lluvia caída, etc.

Determinación del Tamaño de la Muestra en el presente Trabajo:

En la Contraloría General de la República, la muestra poblacional se determinó en el 10% según el método aleatorio simple por cuanto todos los funcionarios de los distintos niveles de desempeño se consideraron susceptibles de ser encuestados, lo constituye una muestra piloto y que para este caso es representativa.

Para la realización de la investigación se efectuó una selección aleatoria de funcionarios entre las 3.692 que conforman la planta de personal y que están inscritos en carrera administrativa; lo cual correspondería a 369 encuestas a realizar. Este trabajo de campo se realizó en Bogotá y que está constituida por 1.834 funcionarios distribuidos en cinco niveles, según la distribución que se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 8
FUNCIONARIOS INSCRITOS
EN EL SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA
NIVEL CENTRAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

NIVEL	CARGO	Q FUNCIONARIOS EN BOGOTA	PORCENTAJE
ASESOR	ASESOR DE GESTION G-1	39	2.13
EJECUTIVO	COORDINADOR DE GESTION G-1	1	0.05
	COORDINADOR DE GESTION G-2	35	1.91
	COORDINADOR DE GESTION G-3	12	0.65
PROFESIONAL	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-1	890	48.53
	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-2	341	18.59
	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-3	62	3.38
	PROFESIONAL UNIVERSITARIO G-4	48	2.62
TECNICO	TECNOLOGO G-1	57	3.11
ASISTENCIAL	AUXILIAR OPERATIVO G-1	78	4.25
	AUXILIAR OPERATIVO G-2	25	1.36
	AUXILIAR ADMINISTRATIVO G-3	148	8.07
	SECRETARIO G-4	78	4.25
	SECRETARIO EJECUTIVO G-5	18	0.98
	SECRETARIO EJECUTIVO G-6	2	0.11
TOTAL FUNCIONARIOS EN BOGOTA		1,834	100

Fuente: Nómina de la CGR 2007, Elaborado por Josué Torrado.

Pero con el fin de llegar a comprobar que la muestra piloto era representativa para la investigación que se estaba realizando, se comprobó con el desarrollo de la fórmula planteada por de Ciro Martínez Becardino en su libro Muestreo Estadístico:

$$n = \frac{n'}{1 + \frac{n'}{N}}$$

Donde n prima es igual a:

$$n' = \frac{s^2}{\sigma^2}$$

$$s^2$$

es la varianza de la muestra, la cual podrá determinarse en términos de probabilidad como

$$s^2 = p(1 - p)$$

$$\sigma^2$$

es la varianza de la población respecto a determinadas variables.

$$se$$

es error estandar que está dado por la diferencia entre $(\mu - \bar{x})$ la media poblacional y la media muestral.

$$(se)^2$$

es el error estandar al cuadrado, que nos servirá para determinar

σ^2 , por lo que $\sigma^2 = (se)^2$ es la varianza poblacional

Desarrollo de la Fórmula para Comprobacion de la Muestra Piloto:

Error Estandar: 0,0014

Porcentaje Nivel de Confianza = 0,093

Varianza de la Muestra = 0,093 (1 - 0,093) = 0,0843510

Varianza de la Población = 0,014 x 0,014 = 0,000196

$n' = \text{varianza de la muestra} / \text{varianza de la población} = 0,0843510 / 0,000196$

$n' = 430,3$

$n = 430 / 1 + (430/3692) = 385$

Desarrollando esta fórmula, dio una muestra de 385 personas para realizar la encuesta. Lo que indica dicho valor no está lejos de la muestra piloto del 10%, como se logra comparar en el siguiente cuadro.

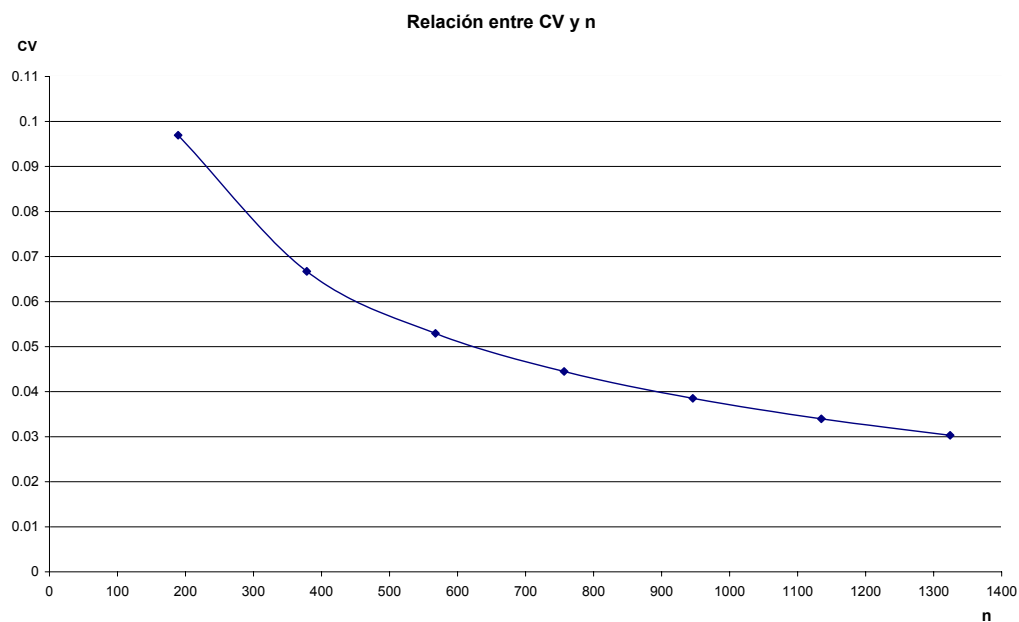
CUADRO 9
COMPROBACION CALCULO MUESTRA PILOTO

N	3.692	5%	10%	15%	20%
n		184	369	738	738
V (pest)		0.001143807	0.0005418	0.0003411	0.0002408
Raiz V (pest)		0.033820216	0.02327667	0.0184699	0.0155178
CV		0.096951287	0.06672645	0.0529469	0.0444843
Nivel de Confianza	93%				
Margen de Error	0.014				
Varianza Población	0.000196				

n	CV
184	0.0969513
369	0.0667265
567	0.0529469
756	0.0444843

Fuente: Nómina de la CGR 2007, Elaborado por Josué Torrado.

GRAFICA 1
COMPROBACION CALCULO MUESTRA PILOTO



CUADRO 10
MUESTRA DE FUNCIONARIOS INSCRITOS
EN EL SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA
PARA REALIZAR LA ENCUESTA

NIVEL	NUMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS A ENCUESTAR
ASESOR	39	4
EJECUTIVO	136	14
PROFESIONAL	2,806	282
TECNICO	85	9
ASISTENCIAL	626	63
TOTAL ENCUESTAS A REALIZAR	3,692	372

Fuente: Nómina de la CGR 2007, Elaborado por Josué Torrado.

Encuesta es un método de recolección mediante el cual la información se obtiene relevando sólo un subconjunto o muestra de elementos del universo en estudio, que permite obtener información sobre el mismo.

Para que la información obtenida con la encuesta sea generalizable a la población, la muestra utilizada debe ser representativa de la población de la que proviene.

Las encuestas se llevaron a cabo con el fin de recoger información a un grupo socialmente significativo de personas acerca de los problemas en estudio para luego, mediante un análisis de tipo cuantitativo, sacar las conclusiones que se correspondan con los datos recogidos.

4.2.4 Diseño y Descripción de la Encuesta:

Definición de Categorías:

Como parte definitiva en la investigación, se lograron los objetivos propuestos. Para su desarrollo se desagregaron al máximo posible los objetivos específicos y se determinaron para cada uno de ellos que datos (categorías) eran necesarios escoger, conforme se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 11
DEFINICION DE CATEGORIAS
EN EL SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA
PARA REALIZAR LA ENCUESTA

CATEGORIAS O UNIDADES DE ANALISIS		PUNTO A EVALUAR	IDENTIFICACION DEL PUNTO A EVALUAR
1	PERFILES	¿Existe igualdad de oportunidades, en cuanto a perfiles, para acceder a un cargo en la CGR?	23
		¿Se tienen definidos instrumentos para el registro y/o evaluación del perfil de los empleados?	15
		¿Considera que la definición de perfiles para los cargos a concursos convocados por la CGR se ajustan a la misión de la entidad?	4
		¿Su ingreso a laborar en la CGR fue por concurso?	8
		¿El cargo que usted desempeña, corresponde a su formación profesional?	5
2	COMPETENCIAS LABORALES	¿Los requisitos de Carrera Administrativa son actualizados acorde con la definición de competencias?	17
		¿Los manuales de funciones son actualizados acorde con la definición de competencias?	14
3	DESARROLLO HUMANO INTEGRAL	¿Con la labor que desempeña en la CGR, ha logrado satisfacer sus expectativas laborales?	25
		¿Con la labor que desempeña ha logrado satisfacer sus expectativas profesionales en la CGR?	2
		¿Existen condiciones y oportunidades para el desarrollo de su carrera profesional en la CGR?	10
		¿El Sistema de Carrera Administrativa de la CGR, lo motiva para ampliar su formación profesional?	16
		¿El Sistema de Carrera Administrativa de la CGR, lo motiva para capacitarse más en el área de su desempeño?	9
		¿Existen posibilidades de promoción en la CGR?	20
		¿La remuneración que percibe, es proporcional a su desempeño laboral?	12
		¿La CGR brinda oportunidades de capacitación y/o actualización, de acuerdo a la labor que desempeña, sobre procedimientos que se deben tener en cuenta para el desarrollo de la Carrera Administrativa?	19
		¿Conoce la normatividad que rigen el Sistema Especial de la Carrera Administrativa en la CGR?	3

		¿Conoce los criterios que regulan el Sistema Especial de la Carrera Administrativa de la CGR?	24
4	EVALUACION DE DESEMPEÑO	¿La Evaluación del Desempeño, tiene en cuenta el desarrollo de competencias?	7
		¿Las evaluaciones de desempeño han contribuido para mejorar su labor en la CGR?	13
		¿El sistema de Evaluación de Desempeño está contribuyendo al mejoramiento continuo de la CGR?	18
		¿La Evaluación de Desempeño permite la calificación objetiva del Recurso Humano?	22
5	CLIMA ORGANIZACIONAL	¿Existen canales de comunicación eficientes para el intercambio de conocimientos, experiencias y expectativas entre los funcionarios?	21
		¿El clima laboral, facilita la eficiencia en el desempeño?	6
		¿La implementación del Sistema Especial de Carrera Administrativa en el proceso de evaluación y promoción, generan sentido de pertenencia?	11
		¿Conoce los criterios que regulan el Sistema Especial de la Carrera Administrativa de la CGR?	24
		¿La Carrera Administrativa contribuye a la eficiencia de la entidad?	1

Formato de la Encuesta:

La encuesta está conformada por 25 preguntas que responden a las unidades de análisis extraídas de las categorías a analizar: Eficiencia, Competencias Laborales, Evaluación de Desempeño, Clima Organizacional y Desarrollo Humano Integral (comprende Capacitación, Expectativas Laborales y Profesionales).

La Encuesta diseñada contiene preguntas cuyas respuestas son de tipo cerrado, es decir, el encuestado solo tiene la opción de responder SI o NO. Las mismas preguntas o formato fue aplicado a todos los niveles de la Contraloría General de la República.

Con el fin de obtener información sobre la movilidad que ha tenido el funcionario en el sistema de carrera administrativa, se le solicitaba

diligenciar la información referente al año de ingreso, cargos desempeñados y número de ascensos obtenidos.

El siguiente fue el diseño de encuesta aplicado en julio de 2007, a los funcionarios de la Contraloría General de la República.

CUADRO 12 ENCUESTA DISEÑADA Y APLICADA

ENCUESTA DE EVALUACION DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Ámbito Interno

Julio de 2007

Por favor, dedique 5 minutos de su valioso tiempo, para responder esta encuesta. La información obtenida servirá para conocer el nivel de satisfacción de los empleados frente a la movilidad dentro del Sistema Especial de Carrera Administrativa y aproximarnos a una idea general sobre los resultados de su implementación.

Sus respuestas serán tratadas de forma confidencial y anónima; serán analizadas de forma agregada y solo para efectos académicos dentro de una tesis orientada a obtener título de postgrado en Administración Pública. Agradecemos su colaboración.

POR FAVOR, COMPLETE LA SIGUIENTE INFORMACION:

Año en el que fue nombrado en la CGR: _____. **Cargo Inicial en el que fue nombrado:** _____
Cargo que actualmente desempeña: _____. **Nro de Ascensos Obtenidos por Concurso:** _____

Actual Nivel Educativo: _____

RESPONDA SI ó NO, MARCANDO UNA X DENTRO DEL RECUADRO:

ITEM	PREGUNTAS	RESPUESTAS	
		SI	NO
1	¿La Carrera Administrativa contribuye a la eficiencia de la entidad?		
2	¿Con la labor que desempeña ha logrado satisfacer sus expectativas profesionales en la CGR?		
3	¿Conoce la normatividad que rigen el Sistema Especial de la Carrera Administrativa en la CGR?		
4	¿Considera que la definición de perfiles para los cargos a concursos convocados por la CGR se ajustan a la misión de la entidad?		
5	¿El cargo que usted desempeña, corresponde a su formación profesional?		
6	¿El clima laboral, facilita la eficiencia en el desempeño?		
7	¿La Evaluación del Desempeño, tiene en cuenta el desarrollo de competencias?		
8	¿Su ingreso a laborar en la CGR fue por concurso?		
9	¿El Sistema de Carrera Administrativa de la CGR, lo motiva para capacitarse más en el área de su desempeño?		
10	¿Existen condiciones y oportunidades para el desarrollo de su carrera profesional en la CGR?		
11	¿La implementación del Sistema Especial de Carrera Administrativa en el proceso de evaluación y promoción, generan sentido de pertenencia?		
12	¿La remuneración que percibe, es proporcional a su desempeño laboral?		
13	¿Las evaluaciones de desempeño han contribuido para mejorar su labor en la CGR?		
14	¿Los manuales de funciones son actualizados acorde con la definición de competencias?		
15	¿Se tienen definidos instrumentos para el registro y/o evaluación del perfil de los empleados?		
16	¿El Sistema de Carrera Administrativa de la CGR, lo motiva para ampliar su formación profesional?		
17	¿Los requisitos de Carrera Administrativa son actualizados acorde con la definición de competencias?		
18	¿El sistema de Evaluación de Desempeño está contribuyendo al mejoramiento continuo de la CGR?		

19	¿La CGR brinda oportunidades de capacitación y/o actualización, de acuerdo a la labor que desempeña, sobre procedimientos que se deben tener en cuenta para el desarrollo de la Carrera Administrativa?		
20	¿Existen posibilidades de promoción en la CGR?		
21	¿Existen canales de comunicación eficientes para el intercambio de conocimientos, experiencias y expectativas entre los funcionarios?		
22	¿La Evaluación de Desempeño permite la calificación objetiva del Recurso Humano?		
23	¿Existe igualdad de oportunidades, en cuanto a perfiles, para acceder a un cargo en la CGR?		
24	¿Conoce los criterios que regulan el Sistema Especial de la Carrera Administrativa de la CGR?		
25	¿Con la labor que desempeña en la CGR, ha logrado satisfacer sus expectativas laborales?		

La encuesta ha terminado. Muchas Gracias por su Participación.

Elaborado por Josué Torrado.

4.2.5 Procesamiento de Datos:

Tabulación de datos:

La tabulación de datos constituye el primer paso del análisis. Los totales, porcentajes y promedios generalmente dan información básica sobre los indicadores de medida.

Las 387 encuestas realizadas fueron tabuladas en Excel, clasificadas por niveles. De los resultados obtenidos se logró realizar Cuadros y Gráficos que muestran la opinión de los encuestados.

En general la representación gráfica de las encuestas realizadas permite percibir con mayor claridad características de la masa de datos que se investiga. Por ello, a través de gráficos, resulta más fácil transmitir conclusiones.

Para representar gráficamente una distribución de frecuencias se utiliza un par de ejes de coordenadas. En el eje de las abscisas se representará la variable estudiada y en el eje de las ordenadas, las correspondientes frecuencias.

4.2.6 Análisis de Resultados:

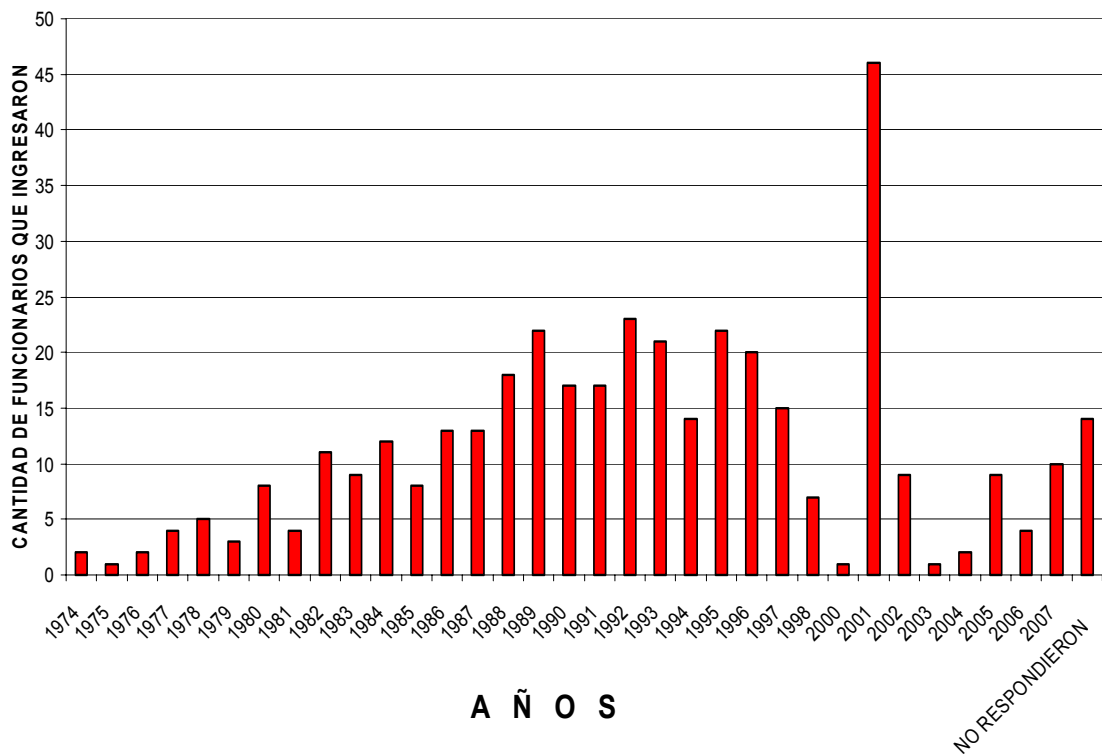
La interpretación de la información recolectada a través de las encuestas aplicadas a los funcionarios de los distintos niveles de funcionarios que laboran en la Contraloría General de la República, se clasificó de acuerdo con los objetivos planteados y las preguntas o items que les pudieran corresponder, de suerte que se pudiera hacer un análisis integral y correlacionado con los fundamentos de las normas que regulan la carrera Administrativa, régimen especial que se ha definido para la Entidad.

Algunas preguntas hacen más referencia a determinados objetivos más que a otros pero eso no significa que de alguna u otra forma, no se correspondan pues todos ellos apuntan tanto al logro del objetivo general como a la comprobación de las hipótesis formuladas.

En consecuencia con lo anterior, se precisa lo siguiente:

GRAFICA 2
INGRESO DE FUNCIONARIOS DESDE EL AÑO 1974

SEGUN LA MUESTRA DE 387 ENCUESTADOS



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

Según la muestra analizada, el año en el cual ingresaron mayor número de funcionarios fue en el 2001, en razón a la convocatoria 003 realizada a finales del 2000 como resultado de la reestructuración de ese mismo año.

Igualmente, la encuesta permitió analizar la movilidad en cuanto a ascensos han tenido los funcionarios encuestados; la cual arrojó los siguientes resultados:

MOVIBILIDAD EN EL NIVEL ASISTENCIAL

Funcionarios que reportaron cero ascensos:

Desde 1976 a 2005, 53 asistenciales reportan cero ascensos; de los cuales 10 tienen especialización, 18 son profesionales, 9 tienen carrera tecnológica, 12 son bachilleres, 2 han estudiado secretariado y 2 no reportan información

Funcionarios que reportaron un ascenso:

Desde 1982 a 1995, 13 funcionarios reportan 1 ascenso, de los cuales 5 que eran operativos pasaron al cargo de administrativos, y de ellos 4 son bachilleres, 2 tienen especialización, 1 es profesional, 1 tiene estudio de secretariado y 4 son tecnólogos.

MOVIBILIDAD EN EL NIVEL PROFESIONAL

Funcionarios que reportaron cero ascensos:

Desde 1975 a 1977, 119 profesionales reportaron cero ascensos, de los cuales 80 tienen especialización, 2 tiene maestrías y 31 sólo son profesionales, 6 no reportaron nivel actual. 10 que eran revisores de documentos ahora son profesionales universitarios.

Funcionarios que reportaron un ascenso:

Desde 1974 a 2005 79 funcionarios reportaron un ascenso de los cuales 12 eran administrativos y ahora son profesionales, de estos 5 tienen especialización y 2 maestrías. 34 entraron al cargo profesional y de estos 21 tienen especialización y 13 son sólo profesionales.

Funcionarios que reportaron dos ascensos:

Desde 1978 a 1995, 25 funcionarios reportaron 2 ascensos de los cuales 2 eran administrativos, 3 eran técnicos, 10 eran revisores y 10 entre

profesionales, jefes de grupo y auditores. De estos 15 tienen especialización, 1 maestría y 9 sólo profesional

Funcionarios que reportaron tres ascensos:

Desde 1978 a 1992 9 funcionarios profesionales reportaron 3 ascensos, de los cuales 3 eran revisores, 1 era técnico y 1 operativo, 1 sustanciador 1 era jefe de grupo. De estos 8 tienen especialización.

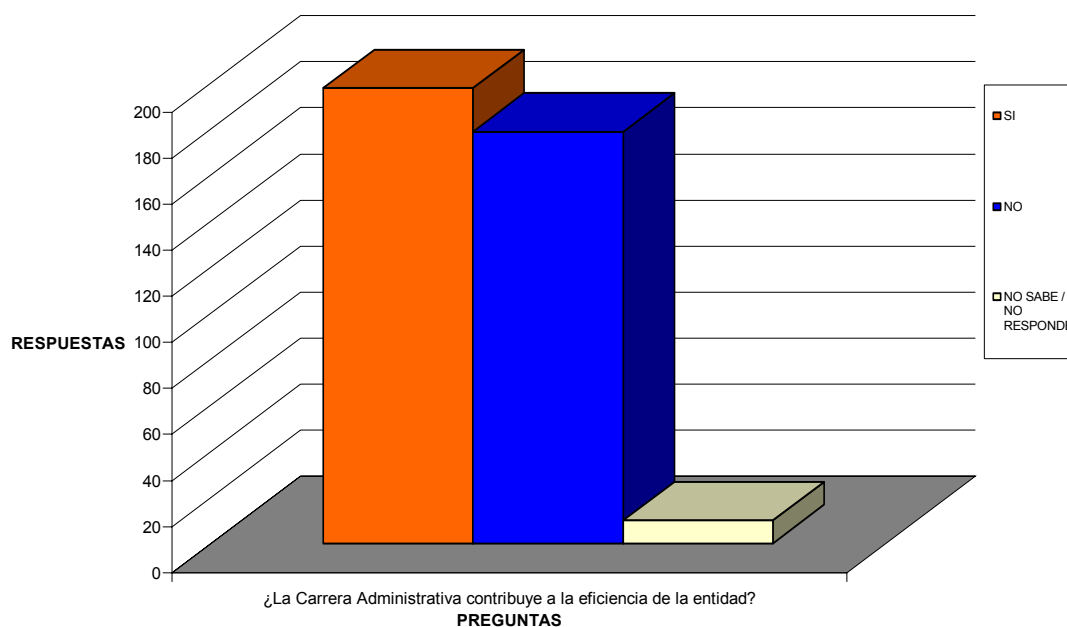
De 1979 a 2007 29 profesionales según la muestra tomada no han tenido ningún ascenso; de los cuales 10 tienen especialización y 1 maestría, 7 son sólo profesionales.

MOVIBILIDAD EN EL NIVEL EJECUTIVO Y ASESOR

Desde 1993 a 2005, 1 reporta un ascenso y tiene maestría, 1 reporta 2 ascensos y tiene especialización, 1 reporta 3 ascensos y tiene especialización, 1 reporta 3 ascensos y tiene maestría. 8 no reportan ascensos, ingresaron en 1991 y tienen maestría, especialización y doctorado

GRAFICA 3

EFICIENCIA



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						TOTAL ENCUESTADOS
	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	
<i>Evaluar si con el Sistema de Carrera Administrativa establecido en la CGR ha contribuido a la eficiencia de la entidad</i>							
¿La Carrera Administrativa contribuye a la eficiencia de la entidad?	198	51	179	46	10	3	387

En cuanto a la pregunta si la Carrera Administrativa contribuye a la eficiencia de la entidad? de 387 funcionarios encuestados; el 51% de ellos respondieron afirmativamente, mientras que el 46 % dijeron que no. Lo que significa el grado de credibilidad que tiene la carrera para contribuir al logro de la eficiencia en la entidad.

Para analizar de una manera más detallada las respuestas a esta pregunta se puede decir que los profesionales y funcionarios del nivel asistencial, en porcentajes similares, 50% y 51% respectivamente, concuerdan que en la

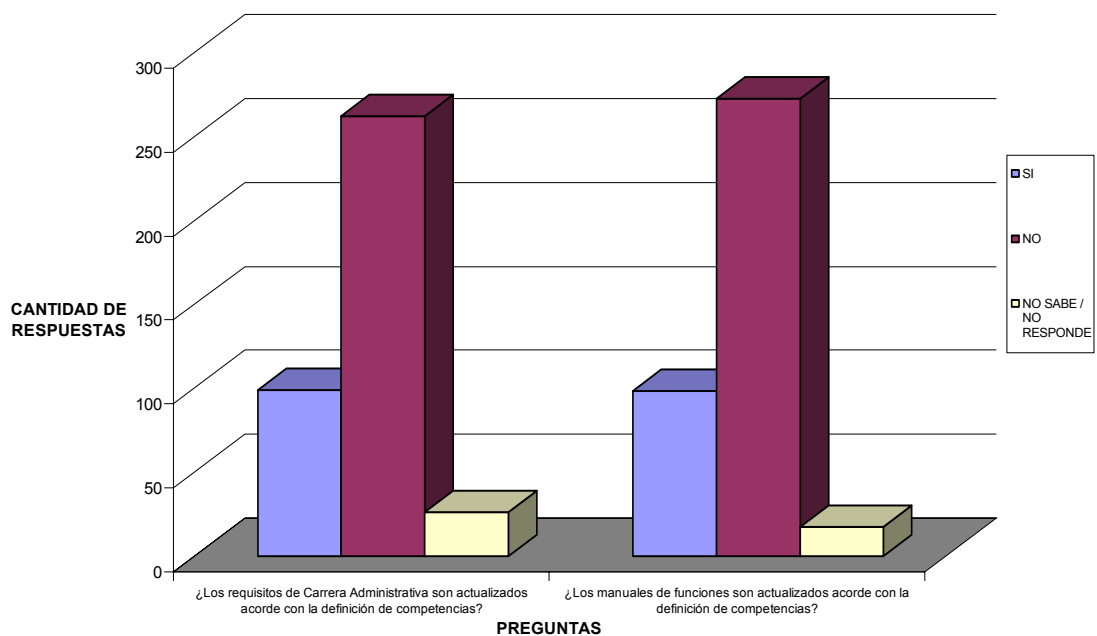
carrera administrativa sí se logra eficiencia en la CGR, mientras que de igual forma, 40% y 47%, no lo creen así.

Por su parte, los asesores y técnicos, son quienes en mayor porcentaje, 60%, afirman dicha eficiencia, mientras que los ejecutivos son quienes creen que se esté logrando eficiencia con la carrera administrativa.

Es decir que las opiniones de los distintos niveles de funcionarios, aparecen divididas con respecto principalmente a la puesta en marcha de los principios generales que en el capítulo I, señala el Decreto 268 de 2000 y que en el artículo 1, dice: “La carrera administrativa de la Contraloría General de la República, es un sistema técnico de administración del talento humano que tiene por objeto alcanzar la eficiencia... y la excelencia de sus empleados con el fin de cumplir su misión y objetivos”.

GRAFICA 4

COMPETENCIAS LABORALES



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						
Verificar si en la Carrera Administrativa de la CGR se tienen en cuenta las competencias laborales	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	TOTAL ENCUESTADOS
¿Los requisitos de Carrera Administrativa son actualizados acorde con la definición de competencias?	99	26	262	68	26	7	387
¿Los manuales de funciones son actualizados acorde con la definición de competencias?	98	25	272	70	17	4	387

En cuanto a si en la Contraloría General de la República, se tienen en cuenta las competencias laborales, se formularon dos preguntas en la encuesta; de las cuales el 68% respondieron no a la pregunta ¿Los requisitos de Carrera Administrativa son actualizados acorde con la definición de competencias? Y un 70% de los encuestados dijeron que los manuales de funciones no actualizados acorde con la definición de competencias.

Quienes menos consideran que existe una secuencia lógica entre los requisitos de Carrera y las competencias, son los técnicos quienes en un 83% respondieron negativamente lo mismo que el 73% de los profesionales, el 71% de los ejecutivos, 63% de los asistentes y el 50% de los asesores.

Los anteriores resultados corresponden a la realidad, puesto que en dicha entidad no se han implementado el desarrollo de las competencias laborales, donde se tengan en cuenta las destrezas, aptitudes, habilidades y experiencia de un funcionario para la asignación de sus labores.

Lo que siempre ha existido es el manual de funciones desarrollado por niveles (directivo, asesor, profesional, etc) y últimamente orientados por el Sistema de Gestión de Calidad.

Según entrevista realizada a profesionales de la Dirección de Carrera Administrativa de la entidad expresaron que *“se va ha dar inicio a actualizar los manuales con las competencias labores; se está trabajando sobre dicho tema, para ello se está estudiando la Resolución expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, y un primer paso será*

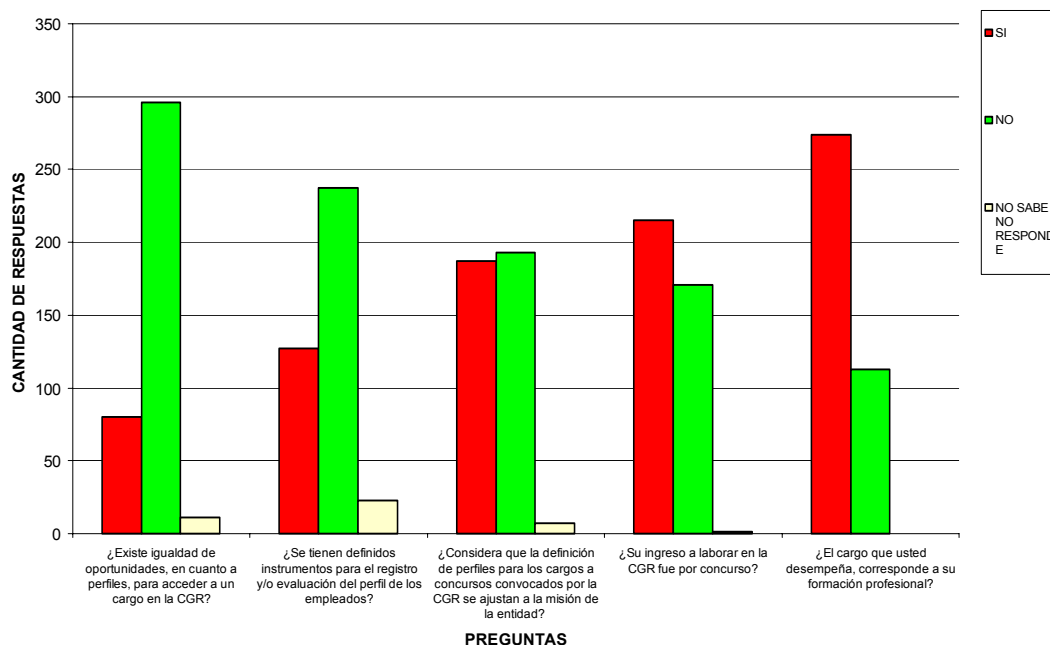
implementarla en el proceso auditor y de responsabilidad fiscal. Aunque no estamos obligados por ser de Carrera Especial”

Esta situación, permite deducir, entre otras razones que según la mayoría de los funcionarios de los distintos niveles, en la CGR, no se está teniendo en cuenta, uno de los objetivos del proceso de selección previsto en el artículo 4º. del capítulo I Título II, de la resolución 0043/06, en el que se señala: “Identificar a las personas idóneas que ingresarán a la Contraloría General de la República, con base en el mérito, mediante concurso abierto que permita la participación en igualdad de condiciones de quienes demuestren poseer los requisitos y competencias para el desempeño de los empleos”⁸⁸.

Igualmente esta norma expresa en virtud del cual el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en ella, los estímulos, incentivos y reconocimiento, estarán determinados por la demostración de las capacidades, cualidades académicas y técnicas, las aptitudes, la experiencia y el buen desempeño laboral.

⁸⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Resolución 043 de 2006.

GRAFICA 5
DEFINICION DE PERFILES



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						TOTAL ENCUESTADOS
	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	
Analizar la definición de Perfiles para los cargos en la CGR							
¿Existe igualdad de oportunidades, en cuanto a perfiles, para acceder a un cargo en la CGR?	80	21	296	76	11	3	387
¿Se tienen definidos instrumentos para el registro y/o evaluación del perfil de los empleados?	127	33	237	61	23	6	387
¿Considera que la definición de perfiles para los cargos a concursos convocados por la CGR se ajustan a la misión de la entidad?	187	48	193	50	7	2	387
¿Su ingreso a laborar en la CGR fue por concurso?	215	56	171	44	1	0	387
¿El cargo que usted desempeña, corresponde a su formación profesional?	274	71	113	29	0	0	387

Dentro de la formulación del objetivo de analizar la definición de perfiles para los cargos en concursos convocados por la CGR, de acuerdo con los principios de Carrera Administrativa, se encuentra lo siguiente:

Acerca de las consideraciones que se tienen sobre la definición de perfiles para los cargos a concursos convocados por la CGR y de su sometimiento a la normatividad, el 76% de los encuestados respondieron no a la pregunta

¿Existe igualdad de oportunidades, en cuanto a perfiles, para acceder a un cargo en la CGR?, con el argumento que debido a la misión de la entidad se requiere en un mayor porcentaje las profesiones de abogados y contadores públicos. Por lo tanto las personas que tengan otro tipo de profesión tienen la misma oportunidad en cuanto a la cantidad de cargos que son convocados.

A la pregunta si se tienen definidos instrumentos para el registro y/o evaluación del perfil de los empleados?, el 61% respondieron que no, correspondiente a 237 encuestados de 387. Lo que refleja sistema llevado a cabo por la Contraloría General de la República para la definición de perfiles no es el más apropiado, pues el actual proceso que se lleva a cabo, se inicia con la solicitud que realice el jefe de dependencia, donde expresa que requiere determinado profesional, a su vez, el Consejo Superior de Carrera lo valida, y es convocado a concurso abierto a través de una Universidad Pública.

El artículo 19 del Decreto Ley 268 de 2000 señala la competencia para definir el “Sistema de Selección o concurso de méritos” en la Contraloría General de la República indicando que ésta corresponde al Consejo Superior de Carrera Administrativa, y el “Reglamento para el Diseño y Realización de los Procesos de Selección para Proveer los Empleos de Carrera Administrativa”, será el aprobado por éste órgano y adoptado por resolución del Contralor General de la República⁸⁹.

⁸⁹ El Contralor General de la República, mediante Resoluciones 05095 del 16 de junio de 2000 y 05388 del 29 de agosto de 2002, previo el cumplimiento de los requisitos de ley, resolvió reglamentar el Sistema de Selección para la provisión de los cargos de Carrera Administrativa Especial de la Contraloría General de la República.

A la pregunta si considera que la definición de perfiles para los cargos a concursos convocados por la CGR se ajustan a la misión de la entidad? , se respondió en un promedio del 50% entre si y no expresando que estos se ajusta a las normas conforme aparece planteado en el capítulo I del título II, artículo 4º. De la resolución 0043/2006, “Identificar a las personas idóneas que ingresarán abierto que permita la participación en igualdad de condiciones de quienes demuestren poseer los requisitos y competencias para el desempeño de los empleos”⁹⁰.

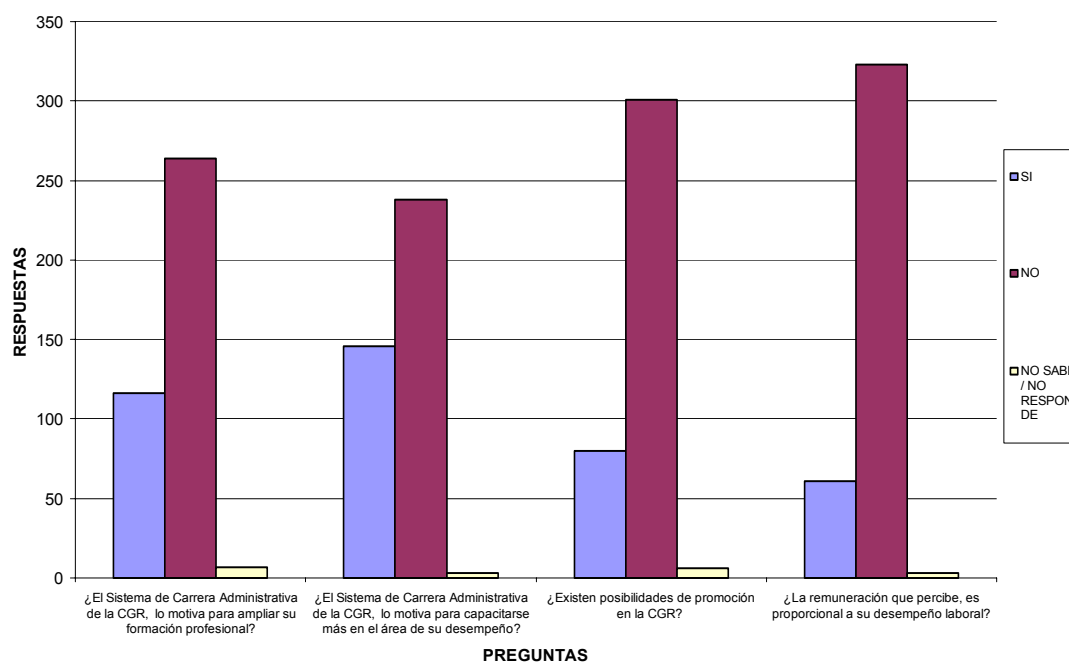
Con respecto a si el cargo que está desempeñando en la Contraloría General de la República, corresponde a su formación profesional, el 57% de los asistenciales el cargo que desempeña no corresponde con la formación profesional y en ese mismo sentido lo manifiesta el 50% de técnicos, 23% de profesionales, 14% de ejecutivos, mientras que en los asesores no se presenta esa situación.

Lo anterior, significa que los niveles que menos se ven reconocidos en sus formación profesional son los de los niveles asistencial y técnico, mientras que los asesores, ejecutivos y profesionales, en su mayoría sí experimentan tal reconocimiento.

⁹⁰ *Ibid.*, p.9

GRAFICA 6

INCENTIVOS



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						TOTAL ENCUESTADOS
	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	
Determinar si la Carrera Administrativa de la CGR incentiva y motiva a sus funcionarios.							
¿El Sistema de Carrera Administrativa de la CGR, lo motiva para ampliar su formación profesional?	116	30	264	68	7	2	387
¿El Sistema de Carrera Administrativa de la CGR, lo motiva para capacitarse más en el área de su desempeño?	146	38	238	61	3	1	387
¿Existen posibilidades de promoción en la CGR?	80	21	301	78	6	2	387
¿La remuneración que percibe, es proporcional a su desempeño laboral?	61	16	323	83	3	1	387

A las preguntas ¿El Sistema de Carrera Administrativa de la CGR, lo motiva para ampliar su formación profesional y capacitarse más en el área de su desempeño?, con un más del 60% de los encuestados respondieron que no, lo que significa que la mayoría de los funcionarios de la CGR, no se siente motivado para capacitarse más en el área de su desempeño, lo cual contradice lo establecido en el manual de Control Inteligente que en el capítulo III, referente al fortalecimiento Institucional de la Gestión Interna, numeral 2.1, plantea: “Es claro que la sostenibilidad del proceso de cambio y

modernización institucional, sólo es posible con la ejecución de una política coherente de formación y capacitación del talento humano... En este contexto, la capacitación en la CGR va en la dirección de apoyar, de manera determinante, el proceso de profesionalización y especialización de los funcionarios”.⁹¹

Estos resultados en su mayoría se deben a que los funcionarios se sienten desmotivados para ampliar su formación profesional y capacitarse en razón a que este aspecto no es tenido en cuenta para ser promovido. Pues las mismas encuestas lo demuestran cuando a la pregunta ¿Existen posibilidades de promoción en la CGR? Un 78% respondieron que no.

Estas manifestaciones sobre la falta de posibilidades de promoción en la CGR, por parte de los distintos estamentos, indican que no se están brindando las garantías necesarias para que los empleados logren que se les promueva de sus cargos conforme lo plantea el decreto 268/2000,

En cuanto a si la remuneración que perciben los funcionarios de la CGR es proporcional a su desempeño laboral, el 83 % expresaron que no. Teniendo en cuenta esta percepción de los empleados con relación a la remuneración que reciben por su desempeño laboral, se deduce que en la CGR, no se está implementando plenamente los objetivos del problema de estímulos, incentivos y reconocimiento determinados en el artículo 120 de la resolución 0043/2006 que en el numeral 2, dice: “Recompensar el desempeño exitoso de los funcionarios”.⁹²

⁹¹ *Ibid.*, p.69

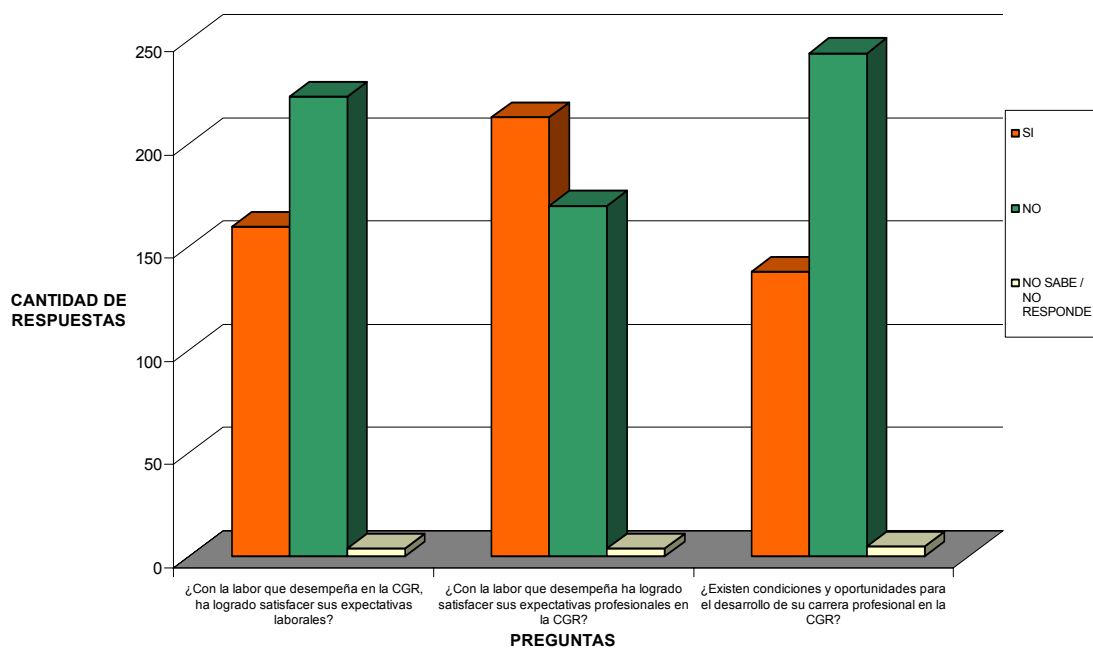
⁹² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Ibid.*, p.39

Tampoco, se está aplicando de manera efectiva el objetivo del numeral 3, que a la letra dice: “Fomentar el desarrollo potencial profesional y humano de los funcionarios, para incrementar la satisfacción y el bienestar laboral, que genere actitudes favorables frente a la prestación del servicio público y redunde en el mejoramiento continuo de la organización”.⁹³

Actualmente, se están realizando estudios y solicitudes de nivelación salarial de los empleados de la Contraloría General de la República con otros entes de Control del Nivel Nacional, en razón al inconformismo expresados por sus funcionarios.

GRAFICA 7

EXPECTATIVAS PROFESIONALES Y LABORALES



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

⁹³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Ibid.*, p.38

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						
<i>Determinar si los funcionarios inscritos en la Carrera Administrativa de la CGR han satisfecho sus expectativas tanto profesionales como laborales</i>	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	TOTAL ENCUESTADOS
¿Con la labor que desempeña en la CGR, ha logrado satisfacer sus expectativas laborales?	160	41	223	58	4	1	387
¿Con la labor que desempeña ha logrado satisfacer sus expectativas profesionales en la CGR?	213	55	170	44	4	1	387
¿Existen condiciones y oportunidades para el desarrollo de su carrera profesional en la CGR?	138	36	244	63	5	1	387

La labor que cada uno de los funcionarios desempeña en la CGR, ha logrado satisfacer las expectativas laborales para el 50% de los asesores, 43% de profesionales y de los ejecutivos, 40% del nivel asistencial y 25% de los técnicos.

De manera contraria, el 75% de técnicos, 60% del nivel asistencial, 57% de ejecutivos, 56% de profesionales y 42% de asesores, piensa que las labores por ellos desempeñadas, no satisfacen sus expectativas, lo cual va en contravía de lo expuesto en el aspecto X del numeral 3.3 del capítulo II, del manual de Control Inteligente que apunta a generar “Compromiso o sentido de pertenencia con el que el funcionario realice sus actividades, como parte de un proceso de crecimiento y desarrollo personal más que como una obligación o “un tener que hacer” para devengar un salario”.⁹⁴

Con respecto a la pregunta ¿Con la labor que desempeña ha logrado satisfacer sus expectativas profesionales en la CGR?, el 83% de los asesores, 71% de ejecutivos, 59% de profesionales, 38% de asistentes, 8.3% de técnicos. Sin embargo, el 92% de estos últimos funcionarios, igual que el 63% del nivel asistencia, 39% de profesionales, 29% de ejecutivos y 17% de asesores, manifiesta que no ha logrado satisfacer sus expectativas.

Puede decirse entonces, que los técnicos y asistenciales son los niveles que menos perciben haber logrado satisfacer sus expectativas profesionales

⁹⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Ibid.*, p.58.

mientras que los demás niveles en menores porcentajes lo manifiestan también negativamente. Es decir, que se presentan deficiencias en el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 61 de la Resolución 0043, *“Son los compromisos de carácter laboral que el funcionario se propone alcanzar de acuerdo al perfil y las funciones propias del cargo en cumplimiento de la misión institucional, y Son los compromisos de carácter personal tendientes a incorporar, mejorar o desarrollar, conocimientos, destrezas, habilidades, actitudes, aptitudes y valores para desempeñarse en distintos contextos laborales”*.⁹⁵

Sobre si existen o no condiciones y oportunidades para el desarrollo de la carrera profesional en la CGR, el 50% de los asesores, se manifestó afirmativamente, lo mismo que el 43% del nivel ejecutivo, 35% de los profesionales, 33% de técnicos y 29% del nivel asistencial. Es decir, que no existen plenas condiciones ni oportunidades para desarrollar la carrera profesional conforme lo plantea el manual de Control Inteligente, fundamentado en la Ley, que en lo referente a las condiciones para la formación habla de la fundamentación de este proceso en dos criterios:

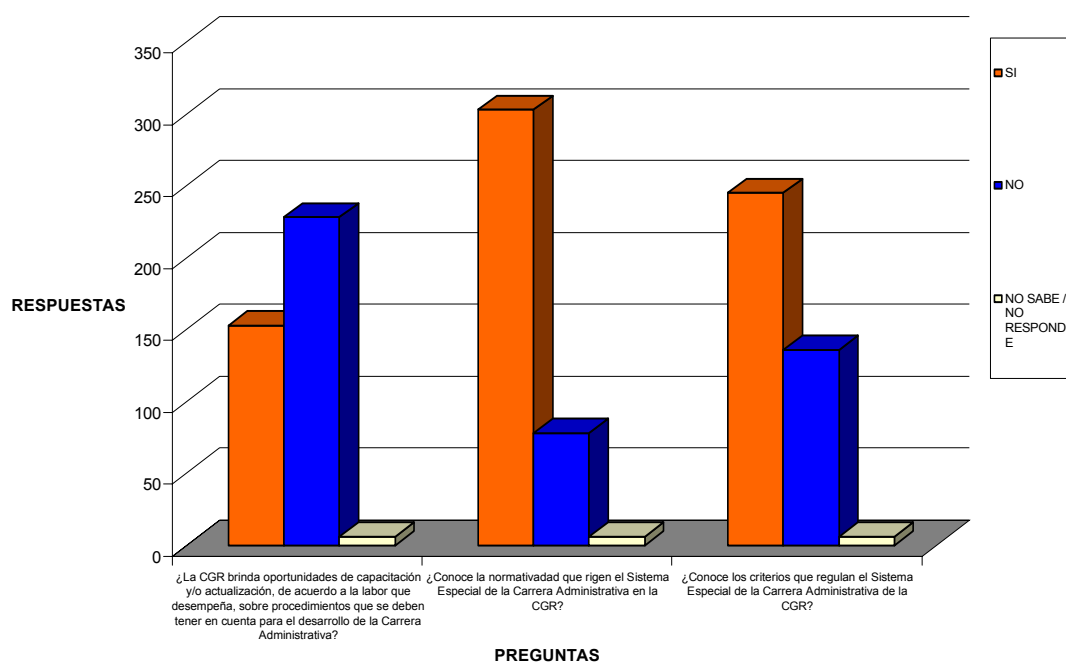
- “1. Capacitarse para aprender de verdad, es decir para mejorar los conocimientos específicos sobre un área cualquiera que ella sea.
2. Capacitarse para mejorar el desempeño institucional. La Carrera Administrativa propiciada en la reestructuración, se concibió de suerte que resulte difícil ingresar a ella, pero en la cual la permanencia depende del desempeño”.⁹⁶

⁹⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Ibid.*, p.24

⁹⁶ *Ibid.*, p.70

GRAFICA 8

CAPACITACION



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						
	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	TOTAL ENCUESTADOS
Establecer si la Carrera Administrativa de la CGR brinda oportunidades de capacitación a sus funcionarios							
¿La CGR brinda oportunidades de capacitación y/o actualización, de acuerdo a la labor que desempeña, sobre procedimientos que se deben tener en cuenta para el desarrollo de la Carrera Administrativa?	153	40	228	59	6	2	387
¿Conoce la normatividad que rigen el Sistema Especial de la Carrera Administrativa en la CGR?	303	78	78	20	6	2	387
¿Conoce los criterios que regulan el Sistema Especial de la Carrera Administrativa de la CGR?	245	63	136	35	6	2	387

El 59% de los funcionarios encuestados expresaron que la Contraloría General de la República no brinda oportunidades de capacitación y/o actualización, de acuerdo a la labor que desempeña.

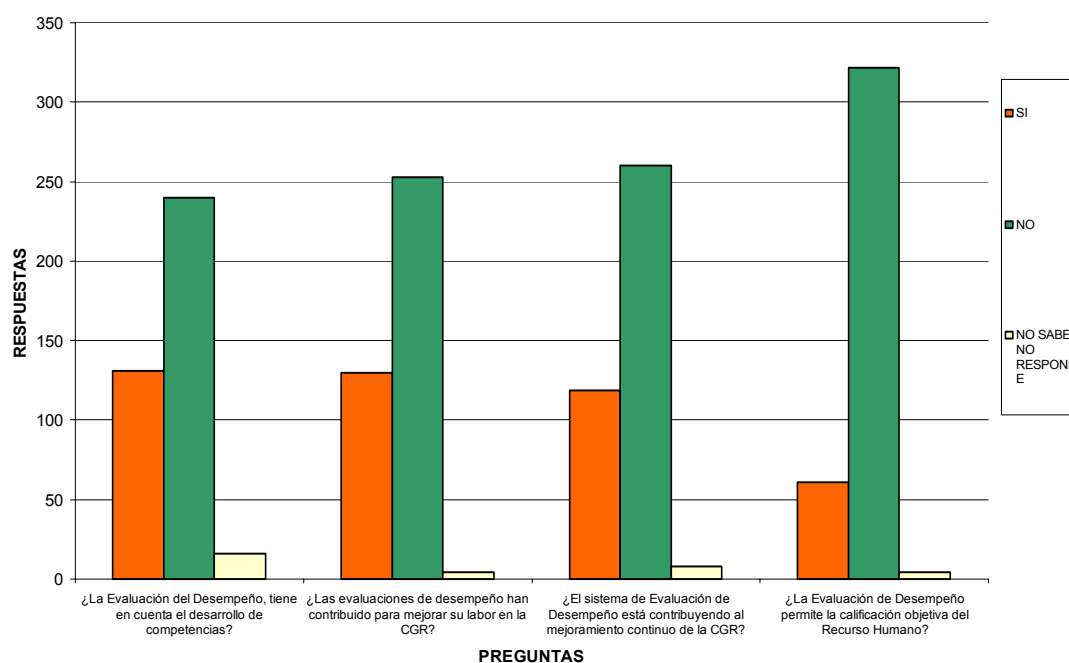
Con respecto al conocimiento que se tiene de la normatividad que rige el Sistema Especial de Carrera Administrativa, los asesores y ejecutivos son quienes en su totalidad, 100%, afirman que conocen la normatividad de la

norma, mientras que los que en menor porcentaje, 61%, la conocen, son los del nivel asistencial. Por otra parte, el 81% de los profesionales asegura conocerla en todos sus alcances y en ese mismo sentido lo hace el 67% de los técnicos. El nivel que menos la conoce es el asistencial con el 38%.

El conocimiento de los criterios que regulan el Sistema Especial de la Carrera Administrativa en la CGR, es confirmado por el 92% de los asesores, 8.6% de los ejecutivos, 66% de los profesionales, 50% de los técnicos y 46% del nivel asistencial. Por el contrario, quienes no conocen los criterios que regulan el Sistema Especial de la CGR, se ubican en el 53% de los asistenciales, 50% de los técnicos, 33% de los profesionales, 14% de los ejecutivos y 8.3% de los asesores.

GRAFICA 9

SISTEMA DE EVALUACION DE DESEMPEÑO



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						
	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	TOTAL ENCUESTADOS
Analizar el Sistema de Evaluación de Desempeño en la CGR							
¿La Evaluación del Desempeño, tiene en cuenta el desarrollo de competencias?	131	34	240	62	16	4	387
¿Las evaluaciones de desempeño han contribuido para mejorar su labor en la CGR?	130	34	253	65	4	1	387
¿El sistema de Evaluación de Desempeño está contribuyendo al mejoramiento continuo de la CGR?	119	31	260	67	8	2	387
¿La Evaluación de Desempeño permite la calificación objetiva del Recurso Humano?	61	16	322	83	4	1	387

Respecto a si las evaluaciones de desempeño ha contribuido a mejorar la labor de los funcionarios en la entidad el 65% respondieron que no y solo un 34% de los encuestados respondieron afirmativamente, de lo que se deduce que el actual sistema de calificación presenta deficiencias que son observables por los mismos funcionarios; entre las deficiencias está que el instrumento de calificación aplicado cada año no permite que la evaluación se objetiva para que contribuya al mejoramiento continuo de las labores desempeñadas. Lo que significa que no se está dando cumplimiento al artículo 58 de la resolución 0043/06, emanada de la Contraloría General que establecen en consonancia con el artículo 39 del decreto Ley 268/2000, que en el numeral 1, dice: “Valorar el desempeño del talento humano integral y objetivamente, a fin de lograr el mejoramiento continuo y el control de gestión de resultados de la entidad”.⁹⁷

Según lo anterior, se deduce que en general se presentan deficiencias específicamente en lo que hace relación con el numeral 5 del artículo 58 de la mencionada resolución que precisa: “Generar en los funcionarios de la Contraloría General de la República, una cultura de planeación, ejecución y control del trabajo, como mecanismo indispensable de evaluación de la gestión, orientada al cumplimiento de la visión y misión de la entidad”.⁹⁸

⁹⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 268 de 200, numeral 1, Art. 39

⁹⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Ibid., numeral 5°, Art. 58.

Tampoco se están teniendo en cuenta los presupuestos de los indicadores de evaluación del desempeño, contemplados en el artículo 85 de la referida resolución, que contemplan lo siguiente:⁹⁹ Para evaluar el desempeño de los funcionarios se deberán tener en cuenta los siguientes indicadores: calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y organización del trabajo, que se entienden así:

Calidad: cuando en el desarrollo de la labor se evidencian cualidades y características que contribuyen a que los resultados presentados están acordes con los requerimientos exigidos.

Eficiencia: cuando en los resultados alcanzados se evidencia la optimización de los procesos y el uso racional de los recursos.

Eficacia: cuando los resultados alcanzados corresponden con los objetivos propuestos.

Responsabilidad: cuando en el desarrollo de la labor para el logro de los resultados, se evidencia compromiso y disposición en beneficio de los objetivos institucionales.

Organización del trabajo: cuando en el desarrollo de la labor se evidencia capacidad de planear y ejecutar de manera estructurada las actividades de los objetivos propuestos.

Es decir que en general si se está implementando paulatinamente los presupuestos del artículo 34 del decreto 268/2000 que dice: "Carácter de la evaluación del desempeño. La evaluación del desempeño, es un instrumento que permite determinar los logros institucionales alcanzados mediante la gestión de los empleados públicos de Carrera e identifica las áreas

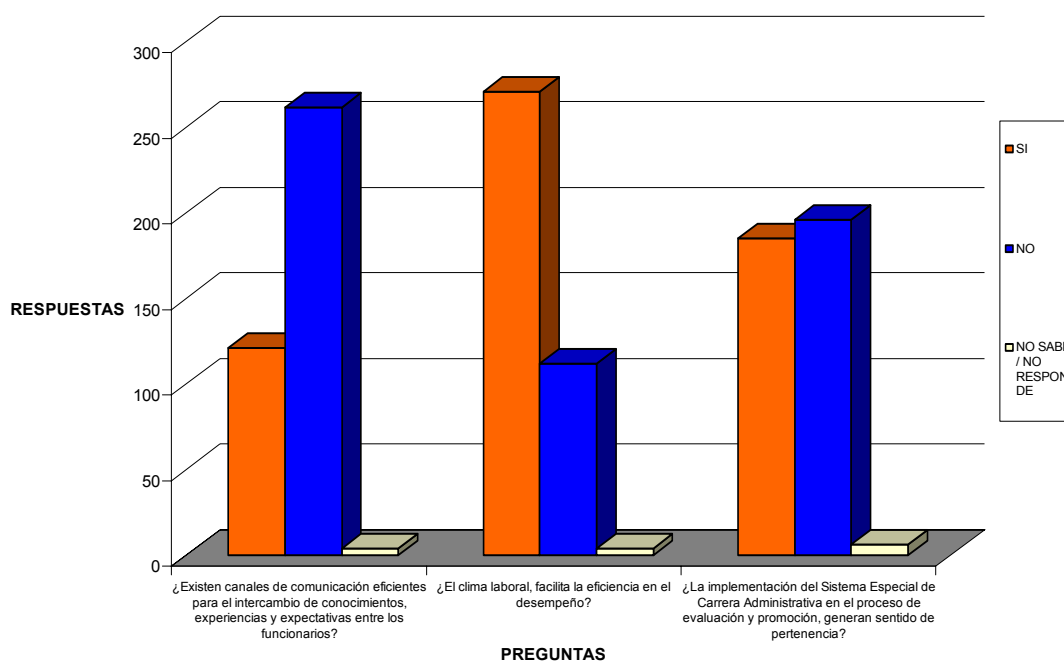
⁹⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Norma de Carrera Administrativa Especial. Resolución Reglamentaria 0043, Agosto 28 de 2006, ps.29-30*

potenciales de éstos en cumplimiento de unas funciones y objetivos precisos".¹⁰⁰

Que la evaluación del desempeño laboral de servicio de los empleados de carrera debe hacerse respecto de objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta objetivos medibles, cuantificables, verificables al tenor del artículo 35 del Decreto Ley 268 del 22 de febrero de 2000.

GRAFICA 10

CLIMA ORGANIZACIONAL



Fuente: Encuesta Realizada, Elaborado por Josué Torrado.

OBJETIVO ESPECIFICO	RESPUESTAS						TOTAL ENCUESTADOS
	SI	%	NO	%	NO SABE / NO RESPONDE	%	
Analizar el Clima Organizacional en la CGR							
¿Existen canales de comunicación eficientes para el intercambio de conocimientos, experiencias y expectativas entre los funcionarios?	121	31	262	68	4	1	387
¿El clima laboral, facilita la eficiencia en el desempeño?	271	70	112	29	4	1	387
¿La implementación del Sistema Especial de Carrera Administrativa en el proceso de evaluación y promoción, generan sentido de pertenencia?	185	48	196	51	6	2	387

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.95

Con respecto a la existencia o no de canales de comunicación eficientes para el intercambio de conocimientos, experiencias y expectativas entre los funcionarios; afirmativamente respondió el 31% y negativamente el 68% de los funcionarios, lo que indica que en realidad no existen los canales de comunicación que posibiliten tal intercambio entre los funcionarios de las distintas áreas.

Frente a si la implementación del Sistema Especial de Carrera Administrativa genera sentido de pertenencia, el 58% de los asesores, el 57% de los ejecutivos, 50% de los técnicos, 44% de los profesionales y el 34% de los asistentes, respondieron afirmativamente; por el contrario, el 55% de los profesionales, 50% de los técnicos, 47% de los asistentes, 43% de los ejecutivos y el 33% de los asesores, dijeron que la implementación del Sistema Especial de Carrera, no generaba sentido de pertenencia.

De las cifras anteriores, se desprende que en promedio, la mitad de los funcionarios, experimenta sentido de pertenencia y la otra mitad no lo experimenta lo cual puede estar o no en consonancia con los presupuestos de la gestión del talento humano que en la parte pertinente al Sistema Integral de Administración de Recursos – SIAR-, apunta: La gestión integral del talento humano parte de la concepción de tener una administración de personal centrada en el trabajador como fuerza motriz de los resultados de la gestión. Su misión está enfocada a consolidar una cultura de servicio al cliente interno, fortalecer la capacidad del trabajador para agregar valor a los resultados de la entidad, motivar su interés en el mejoramiento continuo y propiciar un clima laboral amable y constructivo.

De acuerdo con los anteriores registros, no se está cumpliendo con los requerimientos del Sistema de Información de Administración de Recursos,

SIAR, en el cual se establece que: “El SIAR, redundará en la creación de un entorno de trabajo integrado de las áreas impactadas, inteligente, confiable, robusto y de fácil manejo en materia de administración de personal, presupuestal, contable y de suministro de bienes y servicios a clientes internos y externos para disminuir los costos operativos e incrementar la eficiencia en la gestión administrativa”.¹⁰¹

¹⁰¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Norma de Carrera Administrativa Especial. Resolución Reglamentaria 0043, Agosto 28 de 2006, p.79*

CONCLUSIONES

Son varias las normas que se han promulgado respecto al Sistema Especial de Carrera Administrativa en la Contraloría General de la República, en las que garantizan la promoción y estabilidad del talento humano, todas ellas, compendiadas en la normatividad de la entidad, que aquí se han tenido como referente principal para abordar el análisis de la información suministrada por los distintos niveles de funcionales que laboran en la CGR.

A partir de estas consideraciones y de las que se derivan del análisis anteriormente elaborado, se precisa lo siguiente:

El conocimiento e implementación que se hace de las normas que regulan el sistema de Carrera Administrativa Especial en la CGR, presenta varias deficiencias, pues dentro de la normatividad se exponen aspectos generales sin contextualizar cada componente dentro de la regulación que aún es vigente, al menos en lo relacionado con la Gestión del talento humano.

Si bien la norma del Régimen Especial de Carrera Administrativa en la CGR, contempla los requisitos, estrategias y mecanismos que operan en los procesos de promoción y estabilidad del talento humano, no se advierte su eficaz cumplimiento en los procesos de evaluación por parte de los funcionarios de los distintos niveles quienes en la mayoría de los casos no experimentan que en la evaluación y reconocimiento de su desempeño, surtan efecto los criterios establecidos en la legislación:

- El instrumento de calificación aplicado no permite que la evaluación sea objetiva para que contribuya al mejoramiento continuo de las labores desempeñadas.

- No existe monitoreo o supervisión real de los compromisos acordados en la evaluación de desempeño.
- No se da eficaz cumplimiento en los procesos de evaluación, los funcionarios no experimentan reconocimiento de su desempeño.
- Se necesitan niveles de medición o estándares, completamente verificables y cuantificables.
- La evaluación aplicada no relacionada con el diseño del puesto de trabajo.
- No se están teniendo en cuenta los indicadores de evaluación contemplados en la norma: calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y organización del trabajo.
- No se capacita a quienes realizan la evaluación de desempeño.

Por lo anterior, es necesario tener niveles de medición o estándares, completamente verificables. La evaluación deben estar directamente relacionados con el puesto, es decir con el diseño del puesto de trabajo, porque en estos momentos la evaluación carece de eficacia acogida a la realidad.

En cuanto a Capacitación, ciertamente se prevén las condiciones que señalan oportunidades para la capacitación y profesionalización que cuentan con el apoyo necesario para llevarlas a cabo por parte de los interesados pero el sometimiento irrestricto a las normas que garantizan la permanencia en la Carrera Administrativa, impide que se puedan aprovechar los espacios disponibles para tal fin. Pero la mayoría de los funcionarios no se sienten motivados para capacitarse más en el área de su desempeño. Según percepción de los funcionarios:

- La entidad no brinda oportunidades de capacitación y/o actualización, de acuerdo a la labor que desempeña cada funcionario.

- Se requiere capacitación en una atención óptima al público, manejo del personal u organización de recursos, elaboración de los manuales de procedimientos.
- Se requiere capacitación que responda a la formación de competencias de los individuos para ser evaluado.
- No existen condiciones para desarrollar el perfil profesional de cada funcionario
- El Programa de Estímulos, Incentivos y Reconocimiento no corresponde al desarrollo exitoso de los funcionarios

Referente a la Definición de Perfiles, no es clara la regulación para cargos a concursos convocados por la CGR, no se especifica de manera puntual las que pudieran corresponder a cada cargo en particular.

Se advierte que los funcionarios de los distintos niveles consideran que cuentan con los mecanismos legales que amparan y protegen sus derechos de permanencia en la carrera Administrativa Especial pero no perciben en la práctica el menos lo concerniente con la manera como lograr su promoción y ascenso a niveles superiores.

Las competencias laborales son una oportunidad y un desafío para el mejoramiento de las relaciones entre educación y trabajo. En la Contraloría General de la República no se están teniendo en cuenta éstas; por ello se requiere como pasos previos la definición de perfiles ocupacionales, estructurados en torno a conocimientos, habilidades y conductas individuales y sociales. Enseguida, es necesario establecer los instrumentos de medición que den cuenta de las demostraciones o evidencias de cada una de estas competencias, pero vistas desde una perspectiva balanceada e integral. De análisis realizado se puede decir que:

- No se ha implementado el desarrollo de las competencias laborales, donde se tengan en cuenta las destrezas, aptitudes, habilidades y experiencia de un funcionario para la asignación de sus labores. Por ello se requiere la definición de perfiles ocupacionales, estructurados en torno a conocimientos y habilidades.
- Lo que siempre ha existido es el manual de funciones desarrollado por niveles (directivo, asesor, profesional, etc) y últimamente orientados por el Sistema de Gestión de Calidad.
- Las estructuras no se han diseñado de acuerdo con la necesidad del servicio público moderno, están supeditadas a las necesidades de las personas o política de los directivos.
- Es difícil para el funcionario establecer una diferencia entre el cargo y la persona y la estructura.
- La elaboración de manuales de funciones, en algunas partes se respetó las técnicas de análisis ocupacional y no que el cargo debe responder a las necesidades del funcionario quien ejerce, en la mayor parte de las críticas y las quejas que hay es que no hubo ningún respeto a la elaboración técnicamente de estos manuales. cargos que no responden al nivel de servicio.

Por lo tanto, se requiere de competencias para ejecutar adecuadamente las funciones y tareas encomendadas para el trabajo que refleje las necesidades de capacitación del personal.

Según lo anterior, se deduce que en general se presentan deficiencias específicamente en lo que hace relación con el numeral 5 del artículo 58 de la mencionada resolución que precisa: “Generar en los funcionarios de la Contraloría General de la República, una cultura de planeación, ejecución y

control del trabajo, como mecanismo indispensable de evaluación de la gestión, orientada al cumplimiento de la visión y misión de la entidad”.¹⁰²

Tampoco se están teniendo en cuenta los presupuestos de los indicadores de evaluación del desempeño, contemplados en el artículo 85 de la referida resolución, que contemplan lo siguiente:¹⁰³ Para evaluar el desempeño de los funcionarios se deberán tener en cuenta los siguientes indicadores: calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y organización del trabajo, que se entienden así:

Es decir que en general si se está implementando paulatinamente los presupuestos del artículo 34 del decreto 268/2000 que dice: “Carácter de la evaluación del desempeño. La evaluación del desempeño, es un instrumento que permite determinar los logros institucionales alcanzados mediante la gestión de los empleados públicos de Carrera e identifica las áreas potenciales de éstos en cumplimiento de unas funciones y objetivos precisos”.¹⁰⁴

La evaluación del desempeño laboral de servicio de los empleados de carrera debe hacerse respecto de objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta objetivos medibles, cuantificables, verificables al tenor del artículo 35 del Decreto Ley 268 del 22 de febrero de 2000.

Partiendo del análisis de las teorías y términos sobre clima organizacional, se concluye que son de relevada importancia para la Contraloría General de la República. De ella depende en parte la eficiencia de la misma. Si se logra

¹⁰² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA *Ibid.*, numeral 5º., Art. 58.

¹⁰³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Norma de Carrera Administrativa Especial. Resolución Reglamentaria 0043, Agosto 28 de 2006, ps.29-30*

que los funcionarios se comprometan de manera responsable con sus actividades laborales se lograría un clima organizacional favorable.

En la Contraloría General de la República se requiere del desarrollo de un clima organizacional que origine una motivación sostenida hacia las metas de la organización es de suma importancia por lo que se deben combinar los incentivos propuestos por la organización con las necesidades humanas y la obtención de las metas y objetivos. Faltan canales de comunicación que posibiliten tal intercambio entre los funcionarios de las distintas áreas.

El Sistema Integral de Administración de Recursos – SIAR establece que la gestión integral del talento humano parte de la concepción de tener una administración de personal centrada en el trabajador como fuerza motriz de los resultados de la gestión. Su misión está enfocada a consolidar una cultura de servicio al cliente interno, fortalecer la capacidad del trabajador para agregar valor a los resultados de la entidad, motivar su interés en el mejoramiento continuo y propiciar un clima laboral amable y constructivo. Esto en gran parte no se está cumpliendo, tal como lo demuestra los resultado de las encuestas realizadas.

Por otra parte, faltan canales de comunicación que posibiliten tal intercambio entre los funcionarios de las distintas áreas.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.95

RECOMENDACIONES

A modo de sugerencias que puedan ser tenidas en cuenta en el mejoramiento del sistema Especial de Carrera Administrativa en la Contraloría General de la República y al mismo tiempo superar las deficiencias informadas por los distintos funcionarios, según su percepción; las cuales afectan su promoción en la entidad, se plantea:

Rediseñar el manual de funciones a fin de evitar confusiones, ambivalencias o mal interpretaciones.

Generar espacios de análisis y discusión sobre los alcances prácticos de la norma en cada caso o nivel.

En la CGR deben tener un inventario de recursos (base de datos) que vaya mejorando cada vez que permita hacer seguimiento de esos instrumentos de competencias.

Fortalecer los procesos educativos, de cara a la realidad con actitudes prepositivas, que se puede hacer desde la academia, construir el administrador público en todas las dimensiones para ponerlo frente a esa situación pero con actitud prepositiva.

Pensar en una capacitación con metodología, que forme al funcionario.

Se requiere de competencias para ejecutar adecuadamente las funciones y tareas encomendadas.

La evaluación del desempeño debe hacerse respecto de objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, que correspondan a la realidad.

El legislador debería contemplar como tal dicho régimen especial, donde permita:

Agotar un concurso cerrado donde internamente se ocupen vacantes por niveles con el personal inscrito.

Tener en cuenta aspectos como profesionalización, eficiencia, capacidades y experiencia del funcionario para ser promovido.

Se requiere que el Consejo Superior de Carrera Administrativa no solo conceptúe sino que capacite, elabore indicadores, y con resultados pueda monitorear la carrera administrativa, de tal forma que se también pueda reformar políticas.

BIBLIOGRAFIA

1. TEXTOS Y DOCUMENTOS:

BARZELAY, Michael. Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. 1998 Fondo de Cultura Económica. Pp. 49, 151.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO – CLAD. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Revista Institucional Cambio y Control. Marzo de 1999. Artículo: Reestructuración hacia una Nueva Contraloría. Pp. 18 – 21.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Revista Institucional Cambio y Control. Septiembre de 1999. Artículo: Reestructuración Incorporación y Retiro. Pp. 22.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Revista Institucional Cambio y Control. Diciembre de 2000. Artículo: En la Mitad del Camino. Pp. 3–35.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Resolución Reglamentaria 0043, Imprenta Nacional. Bogotá, D.C. 2006.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. (2004). Informe de Gestión 2003-2004 Hacia el Fortalecimiento del Control Fiscal, Bogotá, D.C.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. (2007). Plan Estratégico 2007 – Moralidad y Eficiencia en la Gestión Pública, Bogotá, D.C.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe de Gestión del Contralor General de la República Rodolfo González García a la Cámara de Representantes 1982 – 1990. Bogotá, agosto de 1990

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe Final de Actividades “LA CGR 1990-1994 Un Caso Exitoso de Cambio Institucional y Modernización, Manuel Francisco Becerra Barney. Bogotá, Agosto de 1994.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Mapa de Vuelo, Carlos Oss Escobar, Bogotá. Edición marzo 2001, Pp. 9-38.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Hernández Gamarra Antonio. El Estado y el Control Fiscal en Colombia. Bogota, 1994. Pp. 79-105.

ECHEBARRIA, Koldo. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Departamento de Integración y Programas Regionales Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2006. Pp. 5.

ECHEBARRIA, Koldo. La Modernización del Estado y la Reforma del Servicio Civil: Fortalecimiento Democrático, Consolidación del Estado de Derecho y Eficacia de las Políticas Públicas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, abril 26 y 27 de 2001.. Pp. 1-8.

ESAP, Revista No. 42 Administración y Desarrollo. La Carrera Administrativa en la Modernización Estatal por Carlos Emilio González García. Pp. 31-35.

ESAP, Revista No. 44 Administración y Desarrollo. La Renovación del Estado frente a la globalización por Antonio Hernández Gamarra. Pp. 11-19.

ECO, Humberto. Cómo se hace una Tesis. 1977. Editorial GEDISA. Pp. 69-215.

GASCO, Mila. ¿Luces? y Sombras de la Reforma del Estado en América Latina. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Pp. 11-12.

GRILLO RUBIANO, Fernando. Situación de la Carrera Administrativa en Colombia. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. Octubre de 2005. Pp. 1-6.

HERNÁNDEZ, Pedro. Comisión Nacional del Servicio Civil. Bogotá, Octubre de 2004

JIMENEZ BENITEZ, William. Reforma del Estado y Carrera Administrativa en Colombia, Frustraciones, Razones y Oportunidades. Ponencia presentada al X Congreso Internacional de CLAD. Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005. Pp. 1-2

MENDEZ A, Carlos E. Metodología. McGRAW-HILL, Bogotá, enero de 1997. Pp. 47-158.

LONGO, Francisco. Capítulo 8, Burocracia y Postburocracia en el Diseño Organizativo, ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Pp. 213-223.

LONGO, Francisco. Reforma del Servicio Civil en la Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, abril 26 y 27 de 2001. Pp. 4- 44.

OSSA ESCOBAR, Carlos. Informe del Contralor General de la República, al Congreso y al Presidente de la República 1998 – 1999. La Recuperación de la Confianza Pública. Bogotá, abril de 2000. Pp 6.

OSSA ESCOBAR, Carlos. Informe del Contralor General de la República, al Congreso y al Presidente de la República 2000 – 2001. Bogotá, diciembre de 2001. Pp 129-137.

OSZLAK, Oscar. El Servicio Civil En América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., abril de 2001.

PRATS CATALA, Joan. Capítulo 9: Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y Regímenes Jurídicos y Gerenciales Requeridos para su Eficiencia. Fundamentos del Sistema de Mérito. PNUD, BID, 1995. Pp. 251-270.

SABINO, Carlos. “Cómo hacer una Tesis” Segunda Edición. Editorial Panapo. Caracas, 1994. Pp. 26-91.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No.52. Empleo Y Salarios En El Sector Público Colombiano, Bogotá, Mayo 2003. pp. 12.

WEBER, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD, Fondo de Cultura Económica, Bogotá: 1997. pp. 5, 21-22, 32, 172.

CORPOEDUCACION, Convenio MEN. Competencias Laborales: Base para mejorar la Empleabilidad de las Personas. Bogotá, 2005. Pp 5, 7.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Gilberto. "Qué son las competencias laborales?" en Contribuciones a la Economía. Bogotá, enero 2007. Pp 10.

2. NORMATIVIDAD:

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, 1991

Ley 165 de 1938

Ley 19 de 1958

Decreto 1732 de 1960,

Decretos 2400 y 3074 de 1968

Ley 65 de 1968

Decreto 1950 de 1973

Decreto 583 de 1984

Ley 61 de 1987

Ley 27 de 1992.

LEY 443 de 1998.

LEY 909 de 2004.

Decretos 267 al 272 de 2000.

Ley 20 de 1975

Decretos 924, 937 de 1976

Decretos 341 y 342 de 1981

Resolución Orgánica 08470 de 1980

3. CONFERENCIAS:

KALMONIVITZ, Salomón. “Las Instituciones y el Desarrollo del Sistema de Mérito en Colombia”. Simposio LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA Lo que Podemos Aprender de su Historia. ESAP. Bogotá, D.C., 3 de noviembre de 2006.

MOLINA, Jesús María. “La Corrupción y la Carrera Administrativa”, Simposio LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA Lo que Podemos Aprender de su Historia. ESAP. Bogotá, D.C., 3 de noviembre de 2006.

HUERTAS, Tito. “El Aporte de los Partidos Políticos a la Carrera Administrativa en Colombia”, Simposio LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA Lo que Podemos Aprender de su Historia. ESAP. Bogotá, D.C., 3 de noviembre de 2006.

WALTEROS, Yesid, y otros. “La Pertinencia de la Carrera Administrativa en Colombia”, Simposio LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA Lo que Podemos Aprender de su Historia. ESAP. Bogotá, D.C., 3 de noviembre de 2006.

ALVAREZ, Augusto. “Antecedentes de la Carrera Administrativa en Colombia”, Simposio LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA Lo que Podemos Aprender de su Historia. ESAP. Bogotá, D.C., 4 de noviembre de 2006.

ANEXOS

GLOSARIO

BUROCRACIA:¹⁰⁵ Puede ser entendida como lo dice Garcia Pelayo, como sistema de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales". Es esta la concepción weberiana de la burocracia y puede ser considerada como cuerpo o conjunto institucional "jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas notas estructurales o coyunturalmente cambiantes.

DISEÑO POSTBUROCRATICO: son orientaciones que trascienden el paradigma burocrático que consisten en diseñar sistemas administrativos flexibles que se caracteriza por su hincapié en los objetivos específicos a corto plazo, la flexibilización estructural, la apertura de canales de información y comunicación pluridireccionales, y la individualidad y la creatividad como resortes fundamentales de adaptación al cambio. La flexibilidad pueda favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

RACIONALIDAD BUROCRATICA:¹⁰⁶ , en el contexto burocrático, significa eficiencia. Cuanto más racional y burocrática se vuelve una organización, tanto más los miembros individuales se convierten en engranajes de una máquina e ignoran el propósito y el significado de su comportamiento.

¹⁰⁵ Jordán Mulaz, *Teoría de la Administración: Paradigmas y Debates en torno a la Reforma Administrativa*. www.monografias.com

Weber usa el término burocratización, refiriéndose al de las formas de actuar y de pensar que existen en el contexto organizacional, y a toda la vida social. El término burocratización coincide con el concepto de racionalización.

ADMINISTRACION PUBLICA: “es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones”. Este concepto de administración pública muestra lo diverso que es esta "organización", en el sentido de que incluye en su seno diferentes espacios y especialistas que se ocupan específicamente de una tarea, y que su interdependencia hace muy difícil establecer que se debe reformar y que no, y por ende realizar una reforma administrativa no es tarea de unos pocos, sino que abarca a todo el conjunto de ella y también a la sociedad como destino final de los "output" que ella produce.

REFORMA ADMINISTRATIVA¹⁰⁷: Es un proceso de transformación del aparato burocrático del Estado en sentido pleno, un fenómeno, que como dice Groisman, muchos lo definen de manera macro, y no precisamente esas definiciones fueron las que más resultados trajeron, y por lo tanto, debemos utilizar otras perspectivas.

EMPLEO PUBLICO: “conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser atendidos por una persona natural, para satisfacer necesidades permanentes de la administración pública”¹⁰⁸. En el caso

¹⁰⁶ *El Pensamiento Organizativo de Bernardo Klksberg, Editorial Tesis. www. Monografias. Com. 12 agosto de 2006*

¹⁰⁷ *Jordán Mulaz, Teoría de la Administración: Paradigmas y Debates en torno a la Reforma Administrativa. www.monografias.com 12 agosto de 2006*

¹⁰⁸ *Régimen del empleado oficial. Sección segunda . Administración de Personal de los Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales del Orden Nacional. Bogotá., junio 1996, p. 98.*

colombiano¹⁰⁹, el término empleo público se utiliza para denominar a todas aquellas personas naturales que prestan sus servicios a las organizaciones públicas, y que están vinculados por procedimientos reglamentarios, contractuales o por elección a cargos establecidos previamente, es el de SERVIDORES PUBLICOS.; pero éstos tienen su clasificación. En el artículo 123 de la Constitución de Colombia, los Servidores Públicos están clasificados en: Miembros de Corporaciones públicas y Empleados Oficiales; estos últimos, a su vez, se subdividen en empleados ó Funcionarios Públicos y Trabajadores Oficiales. Los empleados públicos son nombrados mediante decreto, resolución u otro acto administrativo, mientras que los trabajadores oficiales son vinculados mediante contrato de trabajo. Se distinguen los unos de los otros por la naturaleza de la entidad, la actividad y la forma de vinculación. Los servidores públicos de Carrera Administrativa son los que no son de libre nombramiento y remoción inscritos en el escalafón de la carrera.

En el documento Empleo y Salarios en el Sector Público Colombiano¹¹⁰, de la Universidad Externado de Colombia, clasifican de acuerdo a la normatividad vigente, a los funcionarios públicos en trabajadores oficiales y empleados públicos. Los empleados públicos están vinculados a la administración pública en forma reglamentaria y su régimen laboral es fijado por el Congreso o el Ejecutivo. Son empleados públicos los asalariados que prestan sus servicios en ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, corporaciones autónomas, establecimientos públicos y los que ocupan cargos de dirección o manejo administrativo.

¹⁰⁹ *Funcionarios Públicos Públicos. Evolución y Prospectiva de David Francisco y Camargo Hernández*

¹¹⁰ *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No.52. Empleo Y Salarios En El Sector Público Colombiano, Bogotá, Mayo 2003, Universidad Externado De Colombia*

SERVICIO CIVIL:¹¹¹. Parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferentes de las leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo por cuenta ajena en la sociedad. Sistema de empleo propio de una parte de los empedados públicos: aquellos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de potestades públicas, a diferencia de otros cuyas funciones no les exigen tal singularidad. Una noción adoptada por el autor: sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales.

CARRERA ADMINISTRATIVA: *“sistema técnico de administración de personal en el sector público que pretende la selección y promoción de los empleados, teniendo como base únicamente la idoneidad, capacidad y méritos de la persona. Los supuestos sobre los cuales se inspira la carrera administrativa son la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, selección y acceso al cargo exclusivamente con base en el mérito, estabilidad en el empleo, ascenso en la carrera con base en la eficiencia y capacidades del empleado”*¹¹².

¹¹¹ Francisco Longo, *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Pp 4.

¹¹² REFORMA DEL ESTADO Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA, *Frustraciones, razones y oportunidades*, William Jiménez Benitez.