

FUNCIONARIOS PÚBLICOS
EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA

**DAVID FRANCISCO
CAMARGO HERNANDEZ**



ISBN: 84-689-5323-7
N° Registro: 05/84236

editado por
eumed.net

INTRODUCCIÓN

El siglo XX próximo a culminar, nos acerca a la era de consolidación de la automatización, en la cual han de tener presencia las instituciones públicas. Este libro pretende reconocer la labor de los funcionarios públicos criticados justa o injustamente en el cumplimiento de su misión. De manera muy modesta quiero hacer un aporte para que esa "estirpe" de la cual soy partícipe se enriquezca con las críticas y sugerencias que se plantean a lo largo de la obra.

En el transcurso de los capítulos, se enfatiza en el factor humano como eje fundamental del engranaje institucional, partiendo de definir Estado, Administración pública, servidores públicos y presentar una breve descripción del empleo público en Colombia. Luego se hace un recorrido por diferentes países, para conocer como ha sido el proceso de institucionalización de la carrera administrativa en el contexto internacional y el grado de evolución en nuestro medio. Posteriormente se presenta una tipología de los funcionarios públicos y la forma como su comportamiento incide en la productividad de las instituciones.

Se describe al burócrata en su "ambiente natural". Se reflexiona sobre la ética en el trabajo y los comportamientos corruptos, hasta insinuar una posible metodología para incrementar la productividad de los funcionarios públicos. Finalmente se hace referencia a la motivación como factor determinante en el trabajo, presentando posibles alternativas para el mejoramiento en el desempeño, indicando los procesos de planificación como alternativas de cambio. La Administración Pública requiere de funcionarios auténticos, capaces de entregar todo de sí en aras de servir a la sociedad; se necesita el concurso de todos para moldear al funcionario integral del siglo XXI. Es hora de avanzar hacia el futuro con la convicción de ofrecer mejores alternativas de cambio. Es el momento de huir de las conductas poco éticas y de las prácticas corruptas, de lograr la credibilidad y el respaldo de la ciudadanía. Se ha escrito mucho sobre función Pública, pero poco sobre el comportamiento laboral de los funcionarios públicos; por tal razón lo que aquí se procura es un esfuerzo por interiorizar en lo que estos son.

No hay que temer a los cuestionamientos, porque gracias a ellos podemos superar barreras que parecen insalvables; busquemos a través del análisis de los comportamientos individuales el sendero que conduzca al éxito. Que el siglo venidero sea la consagración del funcionario público y de las instituciones de las cuales hace parte. Acerquémonos al funcionario modelo con igualdad de condiciones frente a un mercado laboral cada vez mas exigente. Es el momento de escuchar y ser escuchados, de ser partícipes del cambio.

Los funcionarios públicos a lo largo de los tiempos, han tenido cierto protagonismo en los cambios sociales, de tal manera que se trata de una semilla que ha permanecido ligada a las sociedades. Por lo tanto hay que lograr que florezca con el nombre de credibilidad.

Ser funcionario público implica tener vocación para servir de la mejor manera a una colectividad de la cual hace parte; es ser humilde, honesto y sincero; es desear el bien común sin mezquindades, desprovisto de egoísmos y resentimientos.

AGRADECIMIENTOS

Indudablemente la amistad es un privilegio, para quien tiene la oportunidad de rodearse de personas incondicionales a la hora de los fracasos y de los éxitos. Precisamente ese sentimiento arraigado en unos y distante en otros, me impulsa a escribir éste libro, con el firme convencimiento de estar haciendo algo útil para la comunidad.

Agradezco a mi madre María del Carmen y a mi padre Luis María (Q.E.P.) por haberme dado el ser, por el apoyo incondicional en los momentos que más lo precisé. A mi hijo David Ricardo, a Claudia Suescún quien con su presencia inspiró grandes ideas, a mis hermanos, a mi familia en general, a Adriana Orjuela Aponte y al Licenciado Orlando Rodríguez quienes muy gentilmente colaboraron en la corrección de ésta obra, a mis amigos y compañeros, a maestros como Felipe Jiménez y Germán Pilonieta, que me orientaron y condujeron por el camino del saber y a todas aquellas personas que de una u otra forma moldearon lo que soy y lo que puedo aportar.

CAPITULO PRIMERO

ESTADO ADMINISTRACION Y FUNCIONARIOS PUBLICOS

“Muchas organizaciones enfermas caen en una ceguera funcional con respecto a sus propias deficiencias. Sufren no por no ser capaces de resolver sus problemas, sino por no ser capaces de verlos”.

JOHN GARDNER

1. DEFINICIONES DE ESTADO

La definición de Estado es bastante compleja si se tiene en cuenta que existen muchas acepciones sobre su naturaleza. Hay enfoques que le dan un carácter de **universalidad** con existencia en casi todas los tiempos, desde los cacicazgos de las sociedades primitivas; la época medieval; hasta lo que se conoce hoy como Estados democráticos; quines consideran que el Estado existirá mientras exista diversidad social. Otros optan por una concepción **historicista** determinando un tiempo y un espacio para su aparición, como creación política con orígenes en la Italia renacentista de finales del siglo XV. Sin embargo, hablar de Estado es tratar un concepto moderno sin olvidar las condiciones de su evolución.

Existe una idea poco clara entre los individuos respecto de lo que es y lo que representa el Estado; otro tanto ocurre cuando se pregunta lo que se espera de él. Se le tilda de opresor, inútil e ineficiente y sin embargo se pretende que resuelva los problemas que afronta la sociedad.

Santo Tomás decía que "El Estado tiene que cooperar con la iglesia en la salvación de las almas, creando las condiciones necesarias para que los hombres puedan seguir una vida de perfección".

Se podría afirmar que el Estado nace con la sociedad capitalista y su razón de ser radica en un sistema teórico práctico que se fundamenta en la regularización de la conducta de quienes habitan en su territorio.

Decía **Platón**. "*Las funciones del estado no deberían tener familia ni propiedad, de modo de hacerse inmune a las presiones utilitaristas provenientes de la sociedad*".

Otras acepciones de Estado son las siguientes¹ :

Robert MacIver :

"El Estado constituye el órgano fundamental de la sociedad. Es la asociación más poderosa y de mayor permanencia".

Vierkandt :

"El Estado no existe mas que en aquellas sociedades que poseen instituciones capacitadas para ejercer la fuerza física o para amenazar como ejercerla ".

Meyer Fortes y E.E. Evans- Pritchard :

"El Estado consiste en un tipo de sistema político con autoridad centralizada, aparato administrativo e instituciones judiciales; aparece en un contexto social caracterizado por una estratificación y diferenciación basadas en la riqueza y el privilegio,...."

Richard Thurnwald :

"El Estado como una comunidad política formada por la combinación y estratificación de personas de diferentes orígenes étnicos".

Hans Kelsen :

"El Estado es sinónimo de derecho (...) unificador por excelencia de los diversos aconteceres sociales, el elemento que permite interpretarlos a todos en el mismo sentido".

Hegel :

El Estado es una agrupación de personas con capacidad de unirse en defensa de la integridad de su propiedad (...) no debe considerarse como el garante de la sociedad civil, sino como un fin en sí mismo, no es un simple guardián de la libertad y la propiedad privada(...) sino que asumiendo su rol de miembro de la realidad política puede el individuo tener realidad objetiva y una vida ética.

¹ Loaiza Gallón , Hernando. Introducción a la Administración Pública. Bogotá 1993, p. 20 - 27

Friedrich Engels :

"El Estado es el producto de sociedades económicamente evolucionadas, en las que la propiedad y los privilegios están distribuidos en forma desigual".

Una vez conocidas estas acepciones podríamos definir al Estado en dos palabras: **individuos** y **sociedad**. Es decir que tiene su razón de ser en la medida que haya un grupo de personas sobre quienes ejerza principios tales como: autoridad, igualdad, equidad, que deben regir para toda la colectividad sin excepción alguna.

Para que se pueda llevar a cabo esa tarea, es preciso que el Estado esté representado por personas, de tal forma que nadie puede atribuirse su propiedad, como lo haría alguien que conforme una empresa con sus propios recursos, se requiere que los individuos que componen la sociedad dispongan quien o quienes van a encargarse de administrarlo. Es entonces cuando entran en escena los **servidores públicos**. Cuya finalidad debe ser la de velar por unos intereses comunes a todos.

El Estado es de todos y a la vez no es de nadie y por lo que cada uno de sus integrantes debe asumir la responsabilidad de preservarlo se trata de un ente abstracto, que se consolida en el momento que se apersonan de él y lo representan, tomando forma en aquellos individuos que se ponen en cabeza de las instituciones y toman decisiones que afectan a toda la sociedad. Como ya se ha materializado, se tiene la oportunidad de vigilar y someter a juicio sus actuaciones en la figura de sus representantes. Los servidores del Estado, son "aves de paso", de quienes se requiere para buscar el beneficio general, por consiguiente ellos no son otra cosa que "actores" que están presentes en la vida nacional, de quienes va a depender que el Estado marche hacia el logro y las realizaciones. Esos "actores" como todo lo que es perecedero, son relevados por nuevas generaciones que deben tener como filosofía **SERVIR A LA SOCIEDAD**, una filosofía de la que no se deben apartar.

Los **SERVIDORES DEL ESTADO** son la materia prima de la cual se ocupa este libro y de quienes se profundizará más a fondo en los capítulos siguientes.

2. EL ESTADO Y LA TEORIA ECONOMICA

El Estado en materia económica tiene como función principal la redistribución del ingreso y para ello utiliza mecanismos que le permiten actuar frente a la libre empresa, por medio de políticas que tienen que ver con: Tributación, prestación de servicios públicos, gasto público, precios, tenencia de tierras, entre otros. Son funciones que por su misma naturaleza, no administran los entes privados y le dan al Estado un carácter interventor.

El Estado emprende diversas empresas, pero no significa que la responsabilidad deba asumirla él exclusivamente; puede delegar parte de su gestión a los particulares. Hay funciones básicas que no se pueden eludir, como la protección a la vida, a la propiedad individual ó a la libertad, debe fijar normas para que opere todo su engranaje.

El Estado proporciona empleo y al mismo tiempo busca satisfacer necesidades públicas, implementando mecanismos para obtener ingresos de los particulares y realizar gastos. Su propósito es la satisfacción de las necesidades públicas lo que afecta tanto a productores como a consumidores. Esa participación del Estado en las actividades que se desarrollan en una sociedad, requieren de comprensión de los intereses generales para que su gestión sea equitativa. Su objetivo es la maximización del bienestar de los individuos que componen la sociedad; siendo por lo tanto, regulador de las distorsiones que se presenten en el mercado. Procura el equilibrio económico, sin dejar de percibir recursos que recuperan costos y mantienen los procesos de redistribución.

Una facultad que tiene el Estado es la contratación de fuerza laboral, por eso es importante considerar los factores políticos administrativos y de carácter institucional como determinantes de la incorporación de personal. La dinámica de las actividades económicas como tal, no explican el comportamiento de la vinculación de los funcionarios públicos. En la medida en que el gobierno logre incrementar en mayor proporción los gastos de funcionamiento con relación a la inversión pública, influye en el empleo porque afecta positivamente el consumo y por lo tanto la demanda agregada². Si la política fiscal es

² "El Empleo Público en Colombia sus determinantes y Evolución.". En : Informe Financiero. Contraloría General de la República. Bogotá, 1994, p. 13.

expansiva, aumenta el empleo estatal, siempre y cuando que se realice la mayor parte del gasto en áreas intensivas en trabajo.

Hay dos hechos muy importantes que marcan una gran diferencia entre el Estado y cualquier ente contratante de carácter privado y son: El beneficio y la posibilidad de fracaso; es decir que el Estado como tal busca el bienestar de la comunidad en general y al mismo tiempo no contempla la posibilidad de una futura liquidación como si sucede con las empresas privadas, obteniendo utilidad o ganancia por los bienes producidos o servicios ofrecidos y se corre el riesgo de una posible quiebra, producto de las mismas condiciones del mercado.

El Estado no busca el lucro, ante todo debe ser capaz de brindar a sus miembros la retribución que esperan y así cumplir con el objetivo para lo que fue creado.

El recurso humano es el elemento fundamental, no solo para el Estado sino para cualquier organización, por lo tanto, debe estar en una constante evolución. La implantación de tecnologías y las exigencias de mayor calidad y competitividad, obligan a los responsables políticos a tomar decisiones en procura de un Estado mas eficaz que adquiera legitimidad frente a los ciudadanos.

En los últimos años se han venido presentado avances para lograr una modernización del Estado, pasando de una estructura rígida y caótica a constituirse en perceptor de cambios a todo nivel, cuya pretensión es un mejor ordenamiento organizacional, separando la esfera de lo político de lo administrativo, implementando programas y proyectos que den cabida a la iniciativa, la innovación y al desarrollo permanente.

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA

Es necesario entrar a definir lo que es la administración pública, para ir identificando el medio en que se desenvuelven los funcionarios públicos.

"La administración pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno"³.

"La administración pública es la acción racional, definida por acción correctamente calculada para la consecución de determinados fines perseguidos"⁴.

"La administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado"⁵.

"La administración pública es un campo interdisciplinario que tiene en cuenta cualquier rama del conocimiento y que es necesaria para comprender algunos aspectos de la función gubernamental. No es una ciencia social o una disciplina, sino una aplicación de las ciencias sociales y otras ciencias, al análisis y comprensión de los asuntos públicos: es un tema, una profesión y un campo"⁶.

El principal objetivo de la administración pública es el hombre.

3.1 Reseña histórica

Desde la época de los sumerios se da inicio al proceso de administración en la "Casa de Dios", como se conocían los núcleos de las ciudades, las cuales eran administradas por los sacerdotes desde sus templos. Con el invento de la escritura, los sistemas de medición y las matemáticas, se cubrieron las necesidades de administración. Se entra en un proceso lógico de cambios que servirían de soporte para los futuros gobernantes.

A finales del siglo diecinueve, se produce una etapa evolutiva en el estudio de la administración, al presentarse un aumento en la capacidad de los individuos para alcanzar metas mediante acciones conjuntas. Al culminar la década de 1930, el estudio de la administración pública entra en un periodo de expansión de la actividad y desarrollo del intelecto hacia diferentes campos del conocimiento.

³ Dwight , Waldo. Estudio de la Administración Pública. Biblioteca de Ciencias Sociales. Madrid España 1961, p. 6.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Loaiza Gallón, Hernando. Op. Cit., , p. 125.

La administración pública ha venido evolucionando y está en constante búsqueda de modelos más útiles sobre el "deber ser".

3.2 La Administración pública colombiana

La formación histórica de la administración pública según **Benjamin Ardila Duarte**, se enmarca en tres momentos de la historia nacional:

El primero lo denomina la independencia administrativa, de la cual efectúa un análisis referente a el esquema colonial del siglo XIX, que considera "tramo estéril" de la vida nacional, donde las instituciones son el reflejo de la influencia española. Según **Camilo Torres**: "La provisión de casi todos sus oficios y empleos recaía en españoles que han venido a establecerse sucesivamente y que han dejado en ella sus hijos y su posteridad".

El segundo momento tiene que ver con un modelo vigente sobre bases constitucionales, comprendido en el periodo 1886 y 1968; analizando la Constitución colombiana, se observa que las enmiendas de 1910 hasta 1968 aumentan el presidencialismo, quitándole posibilidades al poder legislativo.

Y el tercer momento lo hace entorno a los Ministerios y áreas descentralizadas, enfatizando en instituciones como: presidencialismo, el municipio y la planeación.

La ley 19 de 1958 determinó que la reorganización de la administración pública, tuviera por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecido o que se establezca por la ley; a estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas y propiciar el ejercicio del adecuado control administrativo.⁷

En la siguiente tabla se presenta la participación de las carreras profesionales en la administración pública.

Tabla 1.

⁷ Benjamín Ardila, Duarte. Colombia: Administración Pública. 1975, p. 45.

Participación de las carreras profesionales en los altos cargos de la administración pública a nivel nacional

profesión	N.Funcionarios	%
Abogados	130	35.0
Agrónomos	5	1.3
Arquitectos	6	1.6
Administradores de empresas	5	1.3
Administradores Públicos	0	0.0
Economistas	57	15.2
Ingenieros**	46	12.3
Médicos	32	8.6
Militares (en servicio y retiro)	18	4.8
Sociólogos	5	1.3
Otras profesiones	33	8.9
Sin información	36	9.7
TOTAL	374	100

Fuente: DASC-Comisión presidencial para la Reforma de la Administración Pública, marzo de 1990.

** Los ingenieros se discriminan así: 17 civiles; 6 eléctricos industriales; 3 de sistemas; 5 químicos; 3 mecánicos; 3 de petróleos; 8 no especificados.

La mayor participación en los altos cargos públicos corresponde principalmente a los abogados con un 35%, seguidos de los economistas con un 15.2%. El hecho más notable es la no participación de los administradores públicos. No indica que la administración pública como carrera esté perdiendo espacios, sino que obedece a factores de carácter: económico, político y social⁸.

De la adecuada capacitación de los egresados de las diferentes áreas profesionales, dependerá que quienes ingresen a las entidades estatales desplieguen todos sus conocimientos y disposición de servir a la sociedad.

La gran mayoría de entidades, están profesionalizando su planta de personal, por el sistema de concursos abiertos. Se busca el elemento humano mejor calificado para incorporarlo a los procesos de modernización, de tal manera que no se trata de una "especie" en vía de extinción, como lo vaticinaron algunos críticos en su momento.

El profesionalizar, permite que quienes van a ocupar los diferentes cargos asuman mayores responsabilidades y metas a cumplir. La

⁸ Memorias del cuarto seminario internacional sobre función pública y democratización en Iberoamérica. Departamento Administrativo del Servicio Civil. Enciclopedia Jurídica del Servicio Civil. Tomo XI. Ponente: Rodríguez Becerra Manuel. Bogotá, abril de 1990 Bogotá/Colombia, p. 175

exigencia debe ser mayor, las entidades están implementando la capacitación permanente para que los funcionarios estén actualizados y puedan ofrecer una atención más calificada y personalizada. Se pretende orientar, informar y asistir a quien lo requiera, cambiando la imagen negativa de los funcionarios públicos.

4. NOCION DE EMPLEO PUBLICO

“Se entiende por empleo el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser atendidos por una persona natural, para satisfacer necesidades permanentes de la administración pública”⁹.

Los deberes, funciones y responsabilidades de los diferentes empleos son establecidos por la Constitución, la Ley o el Reglamento, o asignados por la autoridad que tenga competencia.

4.1 SERVIDORES PUBLICOS

4.1.1 CONCEPTO

En el caso colombiano, el término que 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**

4.1.2 CLASIFICACION

⁹ Régimen del empleado oficial. Sección segunda . Administración de Personal de los Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales del Orden Nacional. Bogotá., junio 1996, p. 98.

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.

4.2 ESQUEMA COLOMBIANO

A. Miembros de corporaciones públicas:

- Congresistas
- Diputados
- Concejales
- Ediles

B. Empleados Oficiales:

1. Empleados Públicos:

a. Elegidos popularmente:

- Presidente
- Vicepresidente
- Gobernadores
- Alcaldes

b. De periodo fijo:

- Contralores
- Auditores
- Personeros
- Secretarios Asamblea
- Secretarios de Consejo
- Secretarios de Juntas

c. De libre nombramiento y remoción:

- Ministros

Jefes de departamento
Vice-ministro
Secretario general, privado
Superintendentes
Jefes de Unidad Administrativa Especial
Demás jefes de Unidad Superior a Jefe de Sección

d. De establecimientos Públicos:

Presidentes y vicepresidentes
Gerentes y sub-gerentes
Secretarios generales, juntas o privados
Asesores
Consejeros
Jefes de división
Jefes de Unidad Superior a jefe de sección
Los que señalen los estatutos orgánicos de dichas entidades
Los de la Presidencia de la República
Los de servicio exterior
Los de agente secreto y detective
Los empleados públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado
Los de tiempo parcial

e. De carrera Administrativa:

Los no señalados como de libre nombramiento y remoción inscritos en el escalafón de la carrera.

2. Trabajadores oficiales:

Empleados cuyas actividades están relacionadas con:

- a. Construcción
- b. Mantenimiento de obras públicas.

5. EL EMPLEO PUBLICO EN COLOMBIA

5.1 Clasificación.

El artículo 3o. del decreto 1042 de 1978, clasifica el empleo público de acuerdo a la naturaleza de las funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, en siete niveles:¹⁰

Nivel Directivo:

Empleos con funciones de dirección ejecutiva, de formulación de políticas o de adopción de planes y programas de dirección.

Nivel Asesor:

Cargos de asistencia a funcionarios, que presiden los organismos mas importantes de la administración pública.

Nivel Ejecutivo:

Empleos con funciones de dirección, coordinación y control de unidades o dependencias internas de entidades públicas.

Nivel Profesional:

Empleos cuya naturaleza demanda aplicar conocimientos de cualquier profesión debidamente legalizada.

Nivel Técnico:

Cargos que exigen aplicar procedimientos y recursos para ejercer una ciencia o arte.

Nivel Administrativo:

Empleos que implican realizar labores administrativas, como complemento de niveles superiores.

Nivel Operativo: Empleos cuyas labores son de carácter manual o tareas de simple ejecución.

¹⁰ Memorias del cuarto seminario internacional sobre función pública y democratización en Iberoamerica. Ponente: Younes Moreno, Diego. Bogotá/Colombia. Abril 17 al 20 de 1990, p. 88 - 91.

5.2 Descripción.

Hacer una descripción del empleo público en Colombia no es fácil, porque no se cuenta con información completamente consolidada año por año, sin embargo instituciones Como el Dane, la Contraloría General, y los datos estimados de la Misión de empleo, entre otros, permiten intentarlo.

A continuación se presenta algunas tablas estadísticas, en un esfuerzo por mostrar el comportamiento del empleo público en Colombia del periodo 1937 a 1994. Aunque los datos corresponden a diferentes fuentes, de una u otra forma permiten al lector tener una idea global de su magnitud.

Tabla 2.

**Evolución del empleo público total
periodo 1936-1968**

Años	Total empleados públicos nacionales	Indice
1937	88017	
1938	93712	106.4
1939	95922	108.9
1940	95216	108.1
1941	91351	103.7
1942	82804	94.07
1943	86210	97.94
1944	89771	101.9
1948	102614	116.5
1949	112235	127.5
1950	118697	134.8
1951	118691	134.8
1955	120656	137.0
1956	125489	142.5
1957	129234	146.8
1958	134253	152.5
1959	142382	161.7
1960	151786	172.4
1961	150777	171.3
1962	180948	205.5
1963	187032	212.4
1964	189610	215.4
1965	195533	222.1
1966	202227	229.7
1967	204516	232.3
1968	212027	240.8

Fuente: Fernando Uricochea, tomado de: Contraloría General de la República. Estadísticas Fiscales y Administrativas. Bogotá: Años 1937-1955. Anuario General de Estadística. Bogotá: 1939 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. **Estadísticas Fiscales y Administrativas. Bogotá.** Análisis del autor, 1997.

En la tabla 2, no se cuenta con información para los años 1945 a 1947, 1952 a 1954, la variación del empleo público en Colombia para el periodo comprendido entre 1937 y 1968, tomando como base el primero, ha sido creciente con excepción de los años 1942 y 1943, donde se presentaron los más bajos índices siendo del 94.07 y 97.94 respectivamente. En el año 1961 ocurrió otro tanto, cuando se pasa de un índice de 172.4 para 1960 a un índice del 171.3.

Analizando el comportamiento del empleo público nacional año a año, vemos que en 1942 se presentó el menor número de

funcionarios pasando de 91.351 empleados a 82.804, lo que representa una reducción de 8.547 trabajadores , o sea un 9.35% menos de personas que laboraban en las instituciones del Estado.

Entre 1937 y 1968, la participación de los funcionarios públicos se incrementó en más de el doble pasando de 88.017 a 212.027 funcionarios lo que equivale a un 240.8%.

Tabla 3.

**Evolución del empleo público total
periodo 1970-1987
(Empleados del sector público central - Empresas financieras y no financieras del Estado)**

Años	Total de empleados públicos	índice
1970	437757	100.0
1971	462885	105.7
1972	529011	120.8
1973	535624	122.4
1974	567365	129.6
1975	609363	139.0
1976	715489	163.4
1977	745108	170.2
1978	772218	176.4
1979	804129	183.7
1980	846037	193.3
1981	855000	195.3
1982	875131	199.9
1983	895505	204.6
1984	916372	209.3
1985	913359	208.6
1986	915307	209.1
1987 *	942948	215.4

Fuente: Combinación de dos series: Alvaro Reyes; Jorge Ivan González.

*Valores estimados.

Si efectuamos el mismo análisis para la tabla 3, se observa que el empleo público en el periodo comprendido entre 1970 y 1987 decreció, en el periodo 1984-1985 pasó de una participación de 916.372 funcionarios para el primer año a 913.359 para el segundo año, lo que equivale en términos porcentuales a una reducción del 0.32 % representado en 3.013 funcionarios menos.

En la década de los setenta se dan los primeros pasos hacia la reestructuración del sector público, se busca la profesionalización del recurso humano, reducir la ineficiencia en las actividades de los entes públicos, entrar en un proceso de descentralización administrativa, de desburocratización, moralización de las entidades y una adecuada racionalización de las funciones del Estado.

La evolución del empleo público en el periodo 1970-1994, dependió fundamentalmente de factores de carácter político, como el ciclo electoral, las decisiones administrativas en la modernización y reducción del Estado, las medidas anti-inflacionarias, fiscales, y elementos institucionales que permitieron que los trabajadores públicos conformaran sindicatos, y efectuaran negociaciones salariales y laborales¹¹. Se presentó una serie de cambios basados en los principios de la administración privada, de planeación estratégica, de calidad total, de reducción de plantas de personal y contratación, con un alto nivel de preparación técnico y académico.

Según análisis efectuado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil DASC, hoy Departamento Administrativo de la Función Pública, se afirma que el Estado colombiano para el periodo 1964-1982, fue de los menos burocratizados si se le compara con otros países. Mediante aplicación econométrica, concluyeron que por cada aumento del 1% en el PIB, correspondía un aumento del 1,39% en el número de servidores públicos¹².

El número de empleados públicos se incrementó en las últimas dos décadas; en los años ochenta hubo inclinación a reducir la intervención del Estado tanto en lo económico como en lo social, en el periodo 1990 con los procesos de modernización y reestructuración, se presentó una significativa disminución de funcionarios públicos.

El crecimiento del personal en nómina se presentó en tres etapas a saber¹³ :

¹¹ Cuadernos de Economía. Volumen XV N.24. Primer semestre de 1996, p. 183.

¹² "El Empleo Público en Colombia sus Determinantes y Evolución. En : Informe Financiero. Contraloría General de la República. Bogotá, 1994, p. 14.

¹³ Ibid.,p. 16.

La primera corresponde al periodo de 1970-1977. De un aumento en la contratación en los años de elecciones y de disminución en los demás años. El empleo público se constituyó en instrumento para captar las "cuotas" de la clase política Colombiana.

La segunda etapa va de 1977 a 1987. Se presentan pobres niveles de crecimiento y cierto grado de estabilidad, la contratación de personal estuvo sujeta a factores de índole macroeconómico como el servicio de la deuda, el déficit fiscal y las medidas de carácter antiinflacionarias.

La tercera etapa comprendida entre 1987-1992. Presenta un comportamiento cíclico de reducción en la contratación para el periodo 1987 a 1990 con repunte en el año 1991, motivado por el aumento de personal de las entidades encargadas del orden público, además de aquellas que se constituyeron en Unidades especiales.

5.3 Salarios en el sector público y privado.

La siguiente tabla establece una comparación entre los salarios, pagados por el sector público y los pagados por la industria manufacturera, para el periodo 1970-1986.

Tabla 4.

Indicadores de la evolución del salario real por ramas de actividad

Pesos de 1978.

periodo	Sector Público salario mensual		Industria Manufacturera salario mensual empleados	
	promedio	índice	Promedio	Índice
1970	7923.5	100.0	15639.4	100
1971	8025.8	101.3	13851.6	88.6
1972	7683.5	97.0	13204.0	84.4
1973	7450.8 *	94.0	11661.2	74.6
1974	7889.5 *	99.6	10456.6	66.9
1975	8328.2	105.1	10575.0	67.6
1976	7211.9	91.0	10155.9	64.9
1977	7319.6	92.4	9356.7	59.8
1978	8087.0	102.1	10129.9	64.8
1979	7436.8	93.9	9732.2	62.2
1980	7477.5	94.4	9703.8	62.0
1981	7543.8	95.2	9740.0	62.3
1982	7722.2	97.5	10253.5	65.6
1983	8511.4	107.4	11324.9	72.4
1984	8850.1	111.7	11737.5	75.1
1985	7932.6	100.1	11104.8	71.0
1986*	8018.1	101.2	11271.4	72.1

Fuente: Departamento Nacional de Planeación con base en datos del DANE.

*Datos estimados. Deflactor: IPC (ingresos bajos).

El salario real del sector público ha sido fluctuante con crecimientos discontinuos y breves; los más notorios fueron los presentados en los periodo 1975-1983, y 1984 cuyo índice fue de 105.1, 107.4, y 111.7 respectivamente, tomando como base el año 1970; y la mayor reducción se presentó en los periodos 1976-1977, y 1979 con unos índices de 91.0, 92.4, y 93.9, teniendo como referencia el mismo periodo base. Los salarios en el sector manufacturero decrecieron en el periodo 1970 a 1977, con recuperación en el año 1978, pasando de un índice del 59.8 al 64.8 para volver a caer hasta 1982, cuando se llega a un salario promedio mensual de \$10253 para un índice del 65.6; ambos sectores coinciden en el año 1978 como periodo de crecimiento. En el periodo 1970-1986, los salarios en el sector público estuvieron por debajo de la industria manufacturera.

En el periodo 1970 a 1994, los salarios públicos fueron utilizados por el gobierno para equilibrar sus finanzas, el ritmo inflacionario no tuvo ninguna injerencia; de tal manera que ante una recesión económica,

los salarios públicos debían bajar para reducir el gasto público y controlar el ciclo de crisis.

Alberto Corchuelo y Fernando Urrea llegaron a considerar, que la magnitud y evolución del empleo público en Colombia se determina por el grado de intervención del Estado, y su injerencia está dada por la contribución del sector público a la generación de valor agregado en la economía.

6. Ideas finales

En términos generales durante el periodo 1937-1994, el empleo público en Colombia ha tenido un crecimiento moderado aunque hubo bajo crecimiento en ciertos años, en algún momento decreciente.

Hay que procurar que su crecimiento vaya acorde con la realidad del país, evitando en lo posible la injerencia de las clases políticas, que con sus cuotas burocráticas no hacen otra cosa que agigantarlo y volverlo inoperante. Se requiere que haya sensatez en el manejo y que sus servidores aporten lo mejor para lograr el respaldo y la credibilidad ciudadana.

CAPITULO SEGUNDO

LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL AMBITO INTERNACIONAL

“Hay hombre que trabajan un día y son buenos... otros trabajan un año y son mejores... los que trabajan muchos años son excelentes... pero los que trabajan toda la vida son imprescindibles”.

BERTOLD BRECHT

Como método de gestión de personal de las organizaciones del Estado, la carrera administrativa se ha venido implementando en los diferentes países, por tal razón es importante presentar de manera sucinta, los esquemas utilizados en algunos de ellos y tener un espectro mas amplio de la misma.

1. La Carrera Administrativa

Pretende el desarrollo personal y profesional, limitando las presiones políticas, que buscan incluir en las nóminas de las entidades del Estado, las cuotas burocráticas.

Este sistema ofrece igualdad de oportunidades para el ingreso, cerrando la brecha entre capacitación y promoción, garantizando la permanencia de los individuos, incentivando la creatividad lo mismo que la iniciativa, utilizando criterios de eficiencia, neutralidad y brindando las condiciones de equidad y justicia.

1.1. Países de América:

1.1.1. América del Sur

Argentina

A comienzos del año 1991, se pone en marcha el escalafón con seis niveles y apertura horizontal en grados. En 1993 se crea la Dirección para la carrera administrativa, con ampliación de los grados y reducción de los periodos para efectuar promociones. En ese mismo año se inicia un proceso masivo de evaluación de la capacitación y el desempeño laboral.

En 1995 se da vía libre a los procesos de selección de personal y a la evaluación del desempeño, otorgándole gran importancia a los

vínculos que deben existir entre la capacitación, la evaluación y el progreso en la carrera administrativa¹⁴.

La carrera administrativa se ha sustentado en principios como el ingreso por mérito y estabilidad laboral, basada en el comportamiento y rendimiento de los individuos. El mérito se valora de acuerdo con las capacidades de los postulantes a ocupar un determinado puesto de trabajo. El mejoramiento de la labor del personal público puede ponderarse mediante la evaluación del desempeño o la productividad alcanzada.

El sistema de carrera administrativa no es uniforme en la administración y coexiste con otros regímenes laborales, como los convenios colectivos de trabajo de las distintas ramas de actividad en empresas del Estado y organismos descentralizados¹⁵.

La selección del personal que va a ocupar las vacantes se realiza mediante convocatorias con difusión pública, quedando habilitado quien ocupe el primer lugar.

El Sistema Nacional de Profesión Administrativa SINAPA, abarca un régimen de cargos con funciones gerenciales, se incorporan a la carrera administrativa las posiciones de dirección, otorgando la titularidad por cinco años y una vez finalizado dicho periodo se hace una nueva convocatoria¹⁶.

La carrera administrativa está diseñada sobre cinco aspectos fundamentales. El primero tiene que ver con un proceso de selección para el ingreso, en segundo lugar se efectúan evaluaciones del desempeño en forma individual, el tercero va dirigido a la capacitación permanente, el cuarto hacia la promoción, que está estrechamente relacionada con la capacitación y la evaluación y en quinta instancia se basa en una jerarquización de los salarios.

La evaluación del desempeño se efectúa una vez al año y se promociona el incentivo de un salario adicional al 10% para aquellas personas que alcancen un desempeño notorio en cada organismo,

¹⁴ Proceso de reestruc. y des.inst. de la A.P./Argentina/Pto.1.2.2/ Sep, 1996/Clad/Cepal, p. 4.

¹⁵ Reforma y Democracia. Revista del CLAD N.4 de julio de 1995 , p. 159.

¹⁶ Ibid, 162

de tal manera que sea distribuida equitativamente entre los grupos laborales superiores, intermedios y operativos¹⁷.

La implementación del sistema de carrera administrativa, implicó una jerarquización de salarios competitivos con los del sector privado, generando interés en ingresar al servicio del Estado.

El SINAPA establece la obligatoriedad en la capacitación, como un requisito para poder acceder a una posición redistributiva o a grados superiores. Para el primer caso se requiere de reunir cierta cantidad de créditos y en segundo término requiere de participar en un proceso de selección para acceder a la carrera vertical, como se le conoce cuando se pasa a una función de superior jerarquía.

Para finales de 1996 el gobierno argentino impulsa un régimen de flexibilidad laboral tendiente a modificar aspectos como la movilidad horizontal en la administración pública, introduciendo incentivos en procura de aumentar la productividad y la homogeneización del escalafón¹⁸.

Brasil

La administración pública brasileña está dividida en: directa o central, e indirecta o descentralizada. En el periodo 1985-1990 se crea la Escuela de Administración Pública ENAP, que propone elaborar un diagnóstico de la carrera en el sector público desde el ingreso, desarrollo profesional, evaluación del desempeño hasta la formación, entrenamiento y rotación. En mayo de 1993 se consideran carreras como la Diplomacia, Magisterio, Renta Federal, Finanzas y Control; lo mismo que Presupuesto, carreras estructuradas del servicio público, lo que indica que tan solo un 14,7% de los funcionarios públicos se encuentran en una carrera consolidada¹⁹.

En 1996 se aprueba el decreto ministerial No. 1794, mediante el cual se establecen normas de carácter general para realizar concursos públicos de manera sistemática e ingresar a la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, los

¹⁷ Ibid., p. 166.

¹⁸ Proceso de Reestructuración de la Administración Pública Argentina. Aspectos relativos al Sector Público. Clad/Cepal. septiembre de 1996, p. 4.

¹⁹ Proceso de Restruc. y des. innst. de la A.P./Brasil/pto.1.2.1/ Clad/Cepal sep. 1996 p. 4.

cargos de la administración pública federal que van hasta marzo de 1999.

La Carta Magna dispone que el ingreso de personal en la Unión, Estados, Distrito Federal y municipios, se efectúe por concurso público mediante publicación en el órgano oficial de la prensa, con la ejecución de auditorías para los concursos y nombramientos efectuados²⁰.

Por medio de el control de las publicaciones se precisa el número de vacantes, lo mismo que su procedencia, si se generaron por creación de nuevos cargos o si son provenientes de jubilación o muerte, lo que permite evitar acumulación ilegal de cargos.

Colombia

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública, ofreciendo a los colombianos igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, la capacitación y estabilidad en los puestos de trabajo, con la posibilidad de ser ascendido²¹.

Llegó al país con la ley 165 de 1938; se originó en las negociaciones que dieron paso al Frente Nacional, al figurar en la Constitución Política pretendía regular la influencia política²². Presentó tropiezos, porque no se efectuaban convocatorias públicas con el despliegue apropiado que diera oportunidad a la ciudadanía de enterarse y participar en los concursos. Se efectuaron nombramientos provisionales. Con la ley 61 de 1987 y Decreto reglamentario 573 de 1988, se incorporó personal al escalafón; para el periodo 1991 se presenta un gran número de personal inscrito, con lo que se da inicio a un nuevo periodo en la evolución de la Función Pública en Colombia.

La carrera administrativa se presenta en dos modalidades para el ingreso del personal. Mediante concurso abierto al cual tienen

²⁰ Lordello, Elvia . El Control de los Procesos de Ingreso y Retiro de Servidores Públicos. En : Revista OLACEFS volumen 1 N.2 de diciembre de 1992, p. 10.

²¹ Estatuto de la Carrera Administrativa . ley 27 de diciembre 23 de 1992. Artículo 1o.,1995, p. 5.

²² Pachón Lucas, Carlos . "Aplicación de la Carrera Administrativa" . 3a edición 1996, p. 11.

derecho a acceder todas aquellas personas que cumplan con los requisitos solicitados, de acuerdo a convocatorias públicas en periódicos de amplia difusión: la radio, la televisión o mediante edictos también en El Departamento Administrativo de la Función Pública y en los organismos respectivos. Y de ascenso para el personal escalafonado.

La capacitación es obligación de la administración y un derecho de los trabajadores para el mejoramiento de la administración pública, lo mismo que la promoción y el desarrollo del recurso humano.

Mientras se lleva a cabo el proceso de selección para ocupar algún cargo de la carrera administrativa, se puede encargar del empleo a una persona que este escalafonada siempre y cuando llene los requisitos propios para su desempeño. Los nombramientos provisionales no pueden tener duración mayor a cuatro meses.

La selección del personal para su ingreso a la carrera es propio de cada entidad. En todo concurso se requiere como mínimo la aplicación de dos pruebas de selección y los empleados de carrera deberán ser calificados anualmente.

Cuando se produzcan vacantes en empleos de carrera debe ser provisto en orden de prioridades. En primer término por el personal escalafonado, en segundo lugar por personal que figure en los tres primeros lugares de una lista de elegibles de concursos de ascenso y por último con personal que figura en los tres primeros puestos de una lista de elegibles de concurso abierto.

El periodo de prueba para las personas seleccionadas es de cuatro meses. Si la calificación no es satisfactoria, se debe declarar insubsistente su nombramiento.

Ecuador

En la República del Ecuador, la carrera administrativa garantiza los derechos y establece las obligaciones de los servidores públicos. Para ingresar a ella se requiere reunir los requisitos exigidos por la ley para el desempeño del trabajo. La vinculación se efectúa por concurso y una vez aprobado el periodo de prueba ingresa a la carrera administrativa. Mediante la ley de 1964, rige la capacitación,

es obligatoria y no se considera como desarrollo profesional sino para el desarrollo humano integral²³.

El sistema de méritos establece que los servidores de carrera serán seleccionados, ascendidos y adiestrados de acuerdo al mérito y capacidad. Una vez se ha ingresado a la carrera administrativa, a los funcionarios se les garantiza su puesto y solamente pueden ser objeto de destitución por causa justa. Tienen derecho a ser trasladados a puestos y vacantes de igual naturaleza, si en el que se encuentran es suprimido. Existe la figura de funcionarios públicos amovibles e inamovibles de manera absoluta o relativa, sin que por ello signifique que el puesto de trabajo sea considerado como un bien que les pertenece.

Los ascensos representan aumentos de salarios constituyéndose en un adelanto jerárquico del servidor público. El ascenso por antigüedad es automático y depende del tiempo que permanezca en cada nivel²⁴.

Paraguay

El artículo 55 de la carrera administrativa plantea que es la ley quien reglamenta los procesos de admisión, promoción y remoción de los funcionarios de la administración pública, al igual que los demás empleados y servidores del estado, sobre bases que aseguren la estabilidad en los cargos y la igualdad de oportunidades. Definirá sus derechos y obligaciones, fijando los requisitos para que se puedan acoger a los beneficios sociales, se prohíben los paros y huelgas de los funcionarios públicos y otro tanto ocurre con el abandono colectivo de sus cargos.

Perú

En el Perú, la carrera administrativa es de naturaleza estatutaria. El decreto No. 276 de 1984 establece los artículos que regulan la Carrera Administrativa²⁵.

²³ Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas . El Sistema de Administración de Personal en el Sector Público Ecuatoriano. Clad.Caracas Volumen 3 N.2 de diciembre 1986, p. 50.

²⁴ Ibid, p. 59.

²⁵ Flores Vinces, Guillermina. Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. Administración de Personal y Carrera

El artículo primero define la carrera administrativa como un conjunto de principios y de normas que regulan el ingreso, derechos y deberes de los servidores públicos de carácter estable, cuyo objetivo es la incorporación de personal idóneo, garantizando su permanencia y desarrollo. Se expresa en una estructura que permite la promoción de los servidores públicos en los diferentes niveles, se tiene en cuenta de acuerdo a la formación profesional, méritos y calificaciones, lo mismo que el tiempo de permanencia en cada nivel. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios.

La carrera administrativa se estructura por grupos y niveles, con el propósito de que el servidor público tenga opciones para ocupar diversos puestos en su trayectoria dentro de la administración pública, posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la administración.

De acuerdo con el artículo 59 inciso b, no pertenecen a la carrera administrativa los funcionarios que desempeñen cargos de confianza o políticos, ni los trabajadores de las empresas de Estado o de sociedades de economía mixta.²⁶

Uruguay

La Constitución de 1967, consagra el derecho de la carrera administrativa para funcionarios presupuestados de la administración central, declarados inamovibles y en los cuales solo procede la destitución por ineptitud, omisión o delito. No están contemplados en la carrera los funcionarios de carácter político o de particular confianza, quienes podrán ser designados y destituidos por el órgano administrativo correspondiente. También son funcionarios de carrera los de gobiernos departamentales.²⁷

Administrativa en Perú . Clad Caracas Volumen 3 No. 2 de diciembre de 1986, p. 87.

²⁶Internet.Documento:<http://www.georgetown.edu/latAm...arative/funcionarios/eeg89.html>, 1997, p. 1.

²⁷ Correa Freitas, Rubén. Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas .La Política de Personal en la Administración Pública Uruguaya . Clad.Caracas volumen 3 N.2 de diciembre 1986., p. 103.

Los funcionarios de carrera tienen "derecho al ascenso", pero no tienen el "derecho a ascender". La administración no está obligada a llenar las vacantes, en el caso que decida hacerlo debe efectuarlo de acuerdo con las normas jurídicas vigentes en materia de promociones. Los ascensos que estén dentro de un mismo grupo, se harán con base al mérito, la capacitación y la antigüedad²⁸.

El artículo 61 para los funcionarios de carrera, establece las condiciones de ingreso a la administración, reglamentando el derecho de permanencia en el cargo, el ascenso, el descanso semanal y al régimen de licencia anual y por enfermedad²⁹

Venezuela

La ley de la carrera administrativa en su artículo segundo clasifica a los funcionario públicos de carrera y de libre nombramiento y remoción.

Establece mediante normas el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los empleados de la administración pública y provee la incorporación al sistema de seguridad social³⁰.

El derecho a ser ascendido se realiza por el principio del mérito, garantizando el desarrollo de su carrera, al igual que su permanencia y estabilidad. Se califica al funcionario por su eficiencia y conducta en el cumplimiento de metas y obtención de resultados.

El ingreso a la carrera se efectúa por concurso abierto, destinado a las personas que reúnan los requisitos del cargo, sin ningún tipo de discriminación.

La evaluación de los servicios de los empleados se realiza una vez al año, se incluyen los que están en periodo de prueba y se tendrá en cuenta para la toma de decisiones como ascensos, aumentos de sueldos. Estos últimos están divididos en grados.

²⁸ Ibid, p. 119.

²⁹ Internet.Documento:<http://www.georgetown.edu/latAm...arative/funcinarios/eeg89.html>, 1997, p. 2.

³⁰ Ibid, p. 3

Ningún funcionario público puede tomar posesión de un cargo sin prestar el debido juramento de sostener y defender la Constitución y leyes de la República

1.1.2. Centro América

Panamá

El primer intento para establecer la carrera administrativa en Panamá se presentó con el decreto ley 11 de septiembre de 1955, que tenía por objeto "sujetar a métodos científicos la administración de personal al servicio del Estado, regulando su ingreso, ascenso, remuneración, régimen disciplinario y demás relaciones recíprocas"³¹.

Se fundamenta en la neutralidad y apoliticidad de los funcionarios públicos, en la prohibición de participar en actividades políticas, en la igualdad de derechos para acceder a la función pública y garantizar su permanencia.

La Ley Cuarta de 1961, da vigencia a la carrera administrativa; se elaboran conceptos referentes a la clasificación de puestos, reclutamiento, selección nombramiento, periodo de prueba, ascensos, deberes y derechos lo mismo que el régimen disciplinario.

A mediados de 1985, se conforma el estatuto de servicio civil y carrera administrativa, cuyas recomendaciones van dirigidas a evaluar los sistemas administrativos de personal, actualización de manuales, descripción de puestos, orientación en política salarial y la capacitación en las áreas técnicas y administrativas.

República Dominicana

Los orígenes se remontan a la administración de personal en el Sector Público en el año 1965: Mediante la ley 55 es creada la

³¹ Acosta, T. Donaciana. Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. La Experiencia Panameña en Administración de Personal y Carrera Administrativa. Clad.Caracas volumen 3 N.2 de diciembre 1986., p. 72.

Oficina Nacional de Administración y Personal ONAP, con el objetivo de profesionalizar el Sector Público³².

En el periodo comprendido entre 1971 hasta 1986, se hicieron intentos presentando al Congreso Nacional proyectos sobre la carrera administrativa, los cuales no obtuvieron sanción. Sin embargo, los últimos proyectos de ley recibieron contribución de asesores internacionales para mejorar su contenido.

En materia de contratación y selección de personal se han efectuado por recomendaciones, solamente se han aplicado formas de selección por medio de concursos, cuando se han realizado programas de apoyo a proyectos económicos³³.

La ONAP se ha encargado de la capacitación del personal lo mismo que el Instituto de Función Técnica Profesional INFOTEP, inspirado en el SENA de Colombia y el INCE de Venezuela. Se carece de una ley que reglamente normas de disciplina y promoción de los funcionarios.

República de El Salvador

El artículo 219 establece la carrera administrativa³⁴.

La ley regulará el servicio civil y las condiciones de ingreso a la administración, las promociones y ascensos se realizan con base en el mérito y aptitudes, los traslados y deberes de los servidores públicos.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios que desempeñen cargos políticos o de confianza , y en particular, los Ministros y Vice-ministros del Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y Secretarios.

³² Lara, Hernandez Manuel. Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. La Administración de Personal en el Sector Público de la Republica Dominicana. Clad. Caracas Volumen 3. No.2 de diciembre 1986., p. 28.

³³ Ibid, p. 29.

³⁴ Constitución de la República de El Salvador. Título VII Régimen Administrativo. Capítulo I: Servicio Civil , p. 99.

El artículo 221 de la Constitución Nacional, prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de los cargos.

1.1.3. América del Norte

Estados Unidos

El concepto de carrera es utilizado en dos sentidos: por mérito y por nombramiento y la promoción esta dada como cambios en el puesto de trabajo a otro de mayor jerarquía. Si los funcionarios que reúnen los requisitos no pueden ser ascendidos, se dará preferencia a los puntajes más altos. La evaluación y demás sistemas de valoración son de gran relevancia en el proceso de formación de los funcionarios.

La valoración va desde lo excepcional hasta lo inaceptable y quienes se ubican en este último rango, se les proporciona un plan para mejorar su actuación.

La formación se realiza de manera descentralizada, cada agencia determina las necesidades de formación de sus funcionarios.

Lo primordial en el desarrollo de la carrera es la formación y promoción de los funcionarios. Existen cuatro fases básicas en el desarrollo de la carrera que son: la fase de entrada, la fase de especialista, la fase de generalista y la fase directiva³⁵.

La primera fase es el tiempo en que el nuevo funcionario conseguirá un nivel de trabajo diario en el desempeño de sus funciones, la segunda tiene relación con la realización de tareas específicas que requieren habilidades técnicas y profesionales, la tercera hace referencia a las habilidades específicas técnicas y en la última fase el funcionario asume responsabilidades para administrar, gestionar y formular planes encaminados al mejoramiento futuro de la organización.

El desarrollo de la carrera en los niveles MANAGEMENT o sea los directivos, ejecutivos, managers y supervisores, ha sido definido

³⁵ Férrez Fernandez, Manuel. La Carrera Administrativa en los Estados Unidos. Documentación Administrativa / No. 210-211 mayo-septiembre de 1987, p. 516.

como una "segunda carrera" para el funcionario y se ha encargado a las agencias federales la implementación y desarrollo de planes de formación tanto individual como organizacional.

El desarrollo de la carrera para el funcionario norteamericano esta dada en términos de intereses individuales programados con antelación y en los intereses de la organización.

1.2 Europa

Alemania

El principio de carrera como institución jurídica tiene sus inicios en Baviera desde 1805. "La condición de servidor del Estado se atribuye por medio de la correspondiente resolución según los requisitos de calificación, que en el caso de los puestos superiores, se adjuntará al decreto de nombramiento conjuntamente con la adquisición de un sueldo a cargo del presupuesto"³⁶.

El principio de carrera, consiste en que el servicio público desempeñado por los funcionarios está distribuido en diversas categorías en las cuales se desarrolla su vida profesional, se han establecido cuatro categorías que van de un nivel subalterno, un nivel auxiliar, un nivel técnico administrativo y un nivel superior³⁷.

Para pasar del nivel técnico-administrativo al nivel superior, se requiere de la existencia de un título universitario, que no puede ser sustituido en ningún caso por exámenes o pruebas de capacitación que lo equipare, salvo en casos excepcionales.

El ascenso de una categoría a otra se lleva a cabo por medio de exámenes. El sistema de carrera se fundamenta en la separación del empleo y del grado. Mientras que el empleo designa un puesto de trabajo, el grado está vinculado al funcionario dándole la oportunidad a ocupar un cierto número de puestos diferentes.

³⁶ Montoro Chiner, María Jesús. " El Principio de la Carrera en el Sistema Federal Alemán de Función Pública. Documentación Administrativa / N. 210-211 mayo septiembre 1987, p . 420.

³⁷ Ibid, p. 422.

El nombramiento de los funcionarios se deja a elección por parte de la administración, siendo un acto discrecional respetando los criterios de aptitud, de cualificación y de capacidad profesional. El procedimiento de selección se efectúa por medio de la publicación de un anuncio informando del puesto vacante³⁸.

El criterio de antigüedad es secundario en materia de promoción, solo tiene importancia cuando la capacidad profesional de un funcionario sea equivalente a la de otro.

Se prohíbe el derecho de huelga y se exige lealtad y neutralidad política. El periodo de prueba es de uno a tres años. Los funcionarios alemanes deben adaptarse al puesto por medio de la capacitación.

La carrera administrativa agrupa las labores de acuerdo a unas mismas aptitudes. Tienen acceso a la administración pública las profesiones de diversas carreras, excepto aquellas que tienen que ver con la docencia.

La necesidad de la integración de los funcionarios en la función pública renueva los principios de la carrera administrativa, la neutralidad en el servicio y la promoción por méritos personales.

España

En España la carrera administrativa es un instrumento que posibilita la progresión administrativa y retributiva de los funcionarios, para lo cual se exige poseer título, experiencia y méritos. Se inspira en un sistema objetivo, coherente, racional, sencillo y flexible de la función pública.

La carrera administrativa se cifra en tres elementos que son: el sistema de provisión de puestos, la promoción profesional dentro del propio cuerpo y la promoción interna desde cuerpos inferiores a otros superiores³⁹.

Con la ley 30 de 1984 se establece el límite superior de la carrera profesional, abriendo posibilidades a la contratación de personal. La

³⁸ Ibid, p. 446.

³⁹ Memorias del cuarto seminario internacional. Función Pública y Democratización en Iberoamerica, abril 17 al 20 de 1990. Ponente: Mogín Barquín, María Teresa. Bogotá. Colombia, p. 113.

trayectoria del funcionario profesional está determinada por el puesto de trabajo ocupado y el grado individual, se presenta movilidad de funcionarios de una administración a otra. Entre más elevado el grado profesional, mayor es la experiencia y mayores las responsabilidades. Una vez incorporado el funcionario tiene opción de pasar por todos los puestos de su grado aunque las funciones no tengan relación con la formación que se le exigió al incorporarse.

La carrera administrativa en España, tiene por objetivo proporcionar a la administración las personas capacitadas para asegurar una gestión eficaz en beneficio público.

Las personas que ingresan a la administración como funcionarios se integran en diferentes escalas. Es posible que se presenten ascensos de grupo inferior a uno superior, por medio de la promoción interna .

El acceso a los puestos de trabajo se efectúa mediante concursos o por libre designación. Los sistemas de selección para el ingreso a la Administración Pública son la oposición, el concurso, y el concurso-oposición. La oposición significa que los aspirantes superan ejercicios teóricos y prácticos.

El sistema de carrera asume que los funcionarios presten sus servicios durante su vida activa, desempeñando diversos cargos; la selección debe estar regida por la profesión y no por el cargo. De acuerdo a la profesión se determina la formación a seguir. La carrera del funcionario se desarrolla con ascenso progresivo, y no se realiza por antigüedad sino por experiencia. En España más que hablar de carrera administrativa, se habla es en plural de carreras que son distintas para los diferentes colectivos como se les conoce.

Francia

La función pública francesa se inspira en el principio de carrera; el funcionario no es contratado para un determinado empleo sino para realizar una actividad profesional por un periodo de tiempo indefinido⁴⁰.

⁴⁰ Moderne, Franck. Observaciones en Torno al Principio de Carrera en la Función Pública Francesa. Documentación Administrativa /No. .210 - 211. Mayo - Septiembre 1987, p. 373.

En Francia el nombramiento de funcionarios se hace sobre la base de un empleo permanente y de tiempo completo. El encargado de dirimir conflictos entre funcionarios y Estado es el juez administrativo; el traslado de funcionarios se hace con el consentimiento de estos. Para ingresar compete el nombramiento a un tribunal de carácter independiente, quien selecciona los candidatos por méritos y pruebas. La calidad de funcionarios se obtiene a partir del nombramiento.

Los ascensos de escalafón, tanto de grado como de salarios, ubicación en cargos superiores, se realizan por méritos, inscribiéndose en una "relación de ascensos" o por concurso.

La promoción "social", que hace referencia a personas que no pertenecen a el cuerpo de origen, se realiza por concurso abierto para quienes cumplen un mínimo tiempo de servicio, o de "turno externo", para aquellos individuos que pertenecen a cuerpos de jerarquía inferior o simplemente no pertenecen a la administración . El funcionario puede ser retirado por insuficiencia profesional, cuando no se le puede ofrecer un empleo acorde con sus capacidades.

Gran Bretaña

Los funcionarios seleccionados para la función pública, tienen la certeza de no ser nombrados en empleos o cargos determinados, en cambio tienen la expectativa de hacer carrera en la función pública aunque no tengan seguridad de su continuidad desde un comienzo. La característica que hace del servicio público un servicio de carrera, depende de los métodos para ascender y de la gestión del recurso humano⁴¹.

En Gran Bretaña se fomenta la promoción de abajo a arriba en la jerarquía solo por méritos, sin tener que recurrir a pruebas escritas, respondiendo a una estructura abierta. No se recurre a los tribunales administrativos por cuanto que la función pública debe apoyarse en procedimientos y ciertas reglas, consideradas justas.

El ascenso depende de las vacantes, lo que implica desplazamientos de personal. Cuando el ascenso no indica desplazamientos, se

⁴¹ F. Ridley, Frederick. La Carrera Administrativa en Gran Bretaña. Documentación Administrativa /No. 210 - 211. Mayo - Septiembre 1987, p. 466.

efectúa en forma mas discrecional. En algunas oportunidades se da mas importancia a las cualidades individuales y en otros casos a las cualidades para el desarrollo de actividades específicas.

La finalidad de formar y trasladar a los funcionarios se hace para que adquieran mayor experiencia mejorando su eficiencia. El criterio de antigüedad tiene poco peso para los nombramientos, sin embargo para ascender existen regulaciones que exigen un determinado tiempo de servicio para pasar a un grado superior.

El sistema de ascensos se basa en informes de valoración de los méritos, en el ejercicio de las labores y estimaciones, que tienen que ver con la posibilidad de actuar en niveles superiores con la misma eficiencia.

Los funcionarios que realicen labores de bajo rango es posible que abandonen el sector público y se localicen en el sector privado, sin que les interese las oportunidades de promoción que se les ofrece y son básicamente aquellos individuos que no tienen entre sus planes hacer carrera administrativa; lo que significa que hay bastante rotación de un sector a otro y esto sucede con la gente joven o con personas de edad⁴².

Anualmente se realiza un informe sobre cada funcionario, evaluando su rendimiento y aptitudes, valorando sus facultades analíticas, capacidad de desarrollar ideas, expresión oral y escrita, aptitudes matemáticas y sobre su gestión personal; esto lo lleva a cabo su inmediato superior. Las necesidades de formación y las posibilidades de ascenso se presentan en el corto y largo plazo.

Los ascensos no se hacen por grados sino por puestos y la promoción requiere de una calificación de aptitud del candidato.

Italia

En Italia la carrera administrativa ha estado ligada a la aparición de las Monarquías Parlamentarias.⁴³ El sistema de carrera estaba concebido según el texto único de 1957, como una progresión interna

⁴² Ibid, p. 478.

⁴³ Ortega, Luis . La Carrera Administrativa en Italia. Documentación Administrativa No..210-211 mayo septiembre 1987 , p. 391.

de sistemas de promoción de un nivel inferior a otro superior, promoción que obedecía a dos tipos de concurso, uno por méritos y otro por concurso-oposición. Este último consistía en pasar de una categoría superior de un grupo a una inferior pero de un grupo superior al anterior.

Con la ley 312 de 1980, se avanza hacia una concepción unitaria de la carrera administrativa, clasificando al personal por categorías que van de las actividades sencillas, pasando por las de carácter técnico hasta las que requieren conocimientos profesionales y especializadas, excluyendo al nivel directivo. El acceso a cada una de las categorías se lleva a cabo por concurso público, lo que exige el correspondiente certificado de escolaridad, progresión económica en cada categoría y sanciones disciplinarias a quienes se hagan acreedores. Las promociones internas deben tener como mínimo la preparación que se requiere en la categoría respectiva. Se puede concursar a una categoría mayor si se tiene una antigüedad superior a los cinco años en la categoría en que se encuentra excepto en los que se requiere título específico⁴⁴.

1.3. Oceanía

Australia

La carrera administrativa ha sido una característica de la administración pública desde el siglo XIX.

A finales de la década de los setenta, se suprimieron los proyectos discriminatorios, permitiéndose el acceso tanto de hombres como mujeres en forma igualitaria, se modificaron las limitaciones a la contratación de licenciados⁴⁵.

La selección de personal en Australia se desarrolla por el sistema de méritos, la dirección productiva es móvil en todo el sector público y se efectúa mediante el sistema de rotación de puestos; el reclutamiento puede llegar a ser lateral cuando se considera

⁴⁴ Ibid, p. 403.

⁴⁵ Halligan, John.. Simposio sobre Función Pública y Reforma Administrativa. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. " Función Pública y Administrativa en Australia. Volúmen 57 No. 3 septiembre de 1991, p. 33.

necesario, los nombramientos laterales hacen referencia a el ascenso de carácter permanente.

Se pretende mejorar la gestión de los recursos humanos simplificando procesos con lo que se mejora la eficiencia, una mayor productividad y un sistema de protección de los derechos individuales, reducción de las prácticas burocráticas restrictivas y adopción de métodos empresariales.

Para 1990 desaparecieron los nombramientos laterales para puestos superiores. La incapacidad para atraer personas al sector público ha obedecido a los bajos niveles salariales pagados en la administración pública, por lo tanto, la deserción del sector público hacia el sector privado en busca de un mayor bienestar, ha sido usual en Australia⁴⁶.

1.4 Asia

China

la función pública en La República China se basa en el mérito. Se definen las responsabilidades de los funcionarios valorándose su rendimiento; los resultados de su trabajo serán los que determinen su promoción, recompensa, sanción y degradación. La ley garantizará sus derechos en materia de formación, retribuciones, seguridad social y jubilación.

Se han adoptado nueve grandes principios de méritos⁴⁷ :

- 1-Selección con base en la capacitación, el conocimiento y las aptitudes de las personas.
- 2-Trato justo y equitativo en la gestión de personal.
- 3-Igual retribución por el trabajo del mismo valor con incentivos y reconocimiento del rendimiento destacado.

⁴⁶ Ibid, p. 43

⁴⁷ W. Chow King. "Simposio sobre Reforma Administrativa en la zona de Orla del Pacífico". "La Reforma de la Función Pública China". Problemas, implicaciones y cuestiones planteadas por el modelo propuesto. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen 57 No. 1 marzo de de 1991, p. 30.

4-Integridad, conducta apropiada y cuidado del interés público.

5-Uso eficiente y eficaz de la fuerza laboral.

6-Conservación de los funcionarios que desempeñen bien sus funciones, corrigiendo a aquellos que presenten un trabajo inadecuado y separando a aquellos que no alcanzan los niveles exigidos.

7-Mejoramiento del rendimiento mediante una adecuada formación.

8-Protección de los funcionarios frente a favoritismos personales y frente a arbitrariedades.

9-Protección de los funcionarios frente a represalias cuando suministran información legal y veraz.

La selección de funcionarios se basa en principios de igualdad competencia y publicidad, mediante exámenes que permitan elegir a los candidatos más capaces.

Se establecen recompensas para los funcionarios mas eficientes, por medio de la promoción y se sanciona trasladando o degradando a los ineficientes⁴⁸.

En la valoración de puestos de trabajo se utilizan métodos como la observación y las entrevistas para investigar la naturaleza de un puesto, mientras que en los países occidentales se incluyen actividades de análisis, descripción y calificación de puestos.

Japón

La administración pública japonesa insiste en coordinar políticas públicas entre agencias administrativas. En Japón la coordinación global de unidades administrativas se conoce con el nombre de "Sogo-Chosei".

Los defectos en la administración pública son el resultado de cambios socioeconómicos en el Japón Moderno.

Areas de estudio⁴⁹ :

⁴⁸ Ibid, p. 31.

- 1-La necesidad de coordinación de las políticas interdepartamenta les reforzando su gestión.
- 2-Democratización de la administración Pública
- 3-Control del crecimiento de la Administración .
- 4-Promoción de la racionalidad y eficiencia de la administración.
- 5-Toma de medidas para enfrentarse a las necesidades de la administración.
- 6-Elevar la moral en los funcionarios Públicos.

2. Ideas finales

La intención de este capítulo fue hacer un esfuerzo por presentar una visión global de la carrera administrativa en el mundo, sin embargo ha sido dificultoso si se tiene en cuenta que existieron inconvenientes en la recolección de información de la mayor actualidad posible que permita más precisión al respecto. Sin embargo con lo que se ha planteado aquí se cree haber cumplido tal objetivo.

He considerado prudente presentar una matriz (ver tabla 1) en donde se conjugan criterios de la carrera administrativa en los países citados y llegar a las siguientes conclusiones:

La carrera administrativa ha tenido tránsito por los países citados, es así como se puede constatar que en algunos de ellos se ha instaurado hace más de una centuria; no se trata de un concepto nuevo. Lo que se puede considerar como reciente es su implementación; tal es el caso de los países de América del Sur y Centro América, donde hace pocos años ha tomado auge y se le ha dado cierta importancia.

⁴⁹ Muto, Hiromi. "Reforma Institucional para la Mejora de la Coordinación de las Políticas en la Administración Japonesa". Simposio sobre Reforma Administrativa en la zona de la Orla del Pacífico. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen 57 N. 1 Marzo 1991, p. 83-91.

Las diferencias no son muy marcadas para algunos de ellos, lo que obedece a políticas gubernamentales tendientes a una mayor eficiencia de las entidades estatales.

Si bien es cierto que algunos países carecen de tecnologías apropiadas que dinamicen la gestión pública, también es cierto que los simposios y los congresos Internacionales han permitido efectuar ajustes que van desde convenios inter-institucionales de asesoría y asistencia técnica. Es el caso de la República Dominicana que ha recibido apoyo de los gobiernos de Colombia y Venezuela para desarrollar un tipo de carrera acorde con los tiempos modernos. Algunos han tomado los modelos de países desarrollados como Francia, Inglaterra y Alemania, con resultados positivos. Hay homogeneidad de criterios sobre la manera de concebir la carrera administrativa, salvo algunas diferencias de tipo estructural que tienden a consolidarse.

La carrera administrativa en Colombia ha evolucionado, si se tiene en cuenta la madurez con que se han venido desarrollando políticas que permiten alcanzar una mayor productividad y eficiencia en el sector público. Se están asimilando los cambios que hacen al sector público más competitivo, no se encuentran grandes diferencias si se le compara con países con gran trayectoria en el manejo y capacitación de funcionarios públicos.

En la matriz de la carrera administrativa se puede ver que para América del Sur se han venido implementando mecanismos que dinamizan la carrera administrativa, de acuerdo con las necesidades del mundo moderno. La brecha entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo en cuanto a la carrera administrativa se refiere, se ha venido cerrando. Aunque en algunos países de América Central se encuentra cierto atraso, con los procesos de internacionalización de las economías se ha logrado mayor apoyo por medio de intercambios, que de una u otra manera permiten a las naciones enterarse de los cambios que se presentan en su entorno, los cuales pueden implementar en un mediano plazo.

Quizá de los países analizados en suramérica, el que más avances parece haber presentado es Argentina. Por su puesto que Colombia no se queda atrás mostrando gran dinamismo al punto de que la mayoría de las instituciones estatales están profesionalizando su planta de personal, incorporando la carrera administrativa, con el

objetivo de hacer mas transparente la vinculación de nuevos funcionarios, situación que aunque no se ha logrado a plenitud, por lo menos ha permitido dar los pasos necesarios para el desarrollo individual e institucional.

Tabla 1.

Matriz de la Carrera Administrativa en el Ambito Internacional																				
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
1	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X
9	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

FUNCIONARIOS PUBLICOS EVOLUCION Y PROSPECTIVA

10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11				X															
12	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
15	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
16															X				
17																	X	X	
18																			X
19	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
20	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convencciones:																			
Países:																			
A = Argentina					F=Perú					K = El Salvador					P = Gran Bretaña				
B = Brasil					G=Uruguay					L = Estados Unidos					Q = Italia				
C = Colombia					H=Venezuela					M = Alemania					R = Australia				
D = Ecuador					I=Panamá					N = España					S = Rep. China				
E = Paraguay					J=Republica D.					O = Francia					T = Japón				
Criterios:																			
1- Ingreso por mérito										11-Ascenso automático por antigüedad									
2-Evaluación del desempeño										12-Prohibición de huelga									
3-Capacitación permanente										13-Posibilidad de traslado									
4-Promoción de los funcionarios (escalafón)										14-Estabilidad laboral									
5-Jerarquización de salarios (competitivos)										15-Se excluyen los docentes									
6-Movilidad horizontal y vertical										16-Rotación del sector público al privado									
7-Concursos internos y públicos (convocatorias)										17-Incentivos a la eficiencia en el trabajo									
8-Pruebas escritas(calificación)										18-Elevación de la moral									
9-periodo de prueba para llegar a ser titular										19-Jerarquización de los salarios									
10-Destitución por motivos justos (ineptitud)										20-Desarrollo profesional									

Fuente: Autor 1997. Con base en documentos referentes a cada país.

CAPITULO TERCERO

**TIPOLOGIAS
DE LOS
FUNCIONARIOS
PUBLICOS**

“El hombre verdaderamente grande es el que no quiere ser amo de nadie, ni quiere que nadie sea su amo”.

GIBRAN JALIL G.

Este capítulo pretende "encasillar" las actitudes y comportamientos individuales de los funcionarios públicos en **tipologías** que desde el punto de vista de la psicología moderna inciden en las organizaciones.

Se procura analizar el comportamiento de los funcionarios públicos desde el **punto de vista laboral**, mostrando como asumen ciertos roles en los puestos de trabajo, que los diferencia de las personas que laboran en el sector privado por la **finalidad y naturaleza** de las Instituciones. El propósito es hacer un esfuerzo por presentar algunas de las tipologías que identifican a los funcionarios públicos con sus labores, sin desconocer que también se puedan aplicar de alguna forma a las demás personas.

A lo largo de la historia los hombres han trabajado en grupo en labores como la caza, la pesca o la recolección de alimentos. El trabajo se realiza bajo la dirección de un jefe.

Las leyes de la evolución han ocasionado la creación y reproducción de las necesidades sociales. En todos los grupos se desarrolla una estratificación jerárquica. Las relaciones entre personalidad y mando han sido objeto de múltiples estudios, considerando que el factor determinante para elegir quien es **jefe** y quien **subordinado** se expresa en la competencia para realizar el trabajo. De tales categorías parte el análisis del presente capítulo.

Se denomina Jefe, a toda aquella persona que ocupe posiciones de mando como: Directores, Gerentes, Administradores, Jefes de División y de Grupo y demás personas que aunque no se mencionan aquí, tienen funciones de supervisión y control.

1. La Personalidad

La Administración Pública trata a sus servidores como entes administrativos porque son unidades funcionales, lo que conlleva a ignorar aspectos que tienen que ver con las relaciones sociales y de la personalidad". Casi siempre las disposiciones administrativas suponen que cada individuo determina racionalmente su conducta mediante el cálculo utilitarista de sus propias conveniencias"⁵⁰.

En el trabajo, la conducta humana está condicionada por la personalidad.

Hay **comportamientos positivos**, pero también **negativos** que surgen de la interacción de las personas en las relaciones de trabajo. Conductas que reflejan admiración, respeto, simpatía, confianza, amistad, sinceridad, lealtad, como también aquellas de rechazo, indiferencia, desconfianza, sentimientos de egoísmo, o envidias, generadas por diferencias salariales o posición de cargos; situaciones que están influenciadas por las relaciones en el seno de las familias.

"Al discutir la compenetración entre la Administración pública y la cultura advertimos como el estilo de vida de cada pueblo determina las actuaciones de sus administradores en el Gobierno. El ambiente cultural condiciona las actitudes- de paternalismo, autoritarismo, puntualidad(...) el ritmo en las operaciones, la diferenciación jerárquica, las ambiciones, la importancia relativa del ocio y el trabajo, la consideración para con los demás, el individualismo, la sociabilidad, la potencia de los incentivos económicos, los conceptos de prestigio, el simbolismo emocional, en fin todas las fases de las relaciones humanas en el trabajo"⁵¹.

1.2. Situaciones que Generan Conflictos

⁵⁰ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Relaciones Humanas y Administración de Personal. 1954, p. 19.

⁵¹ Ibid, p. 30.

Los conflictos, según la enciclopedia Larousse, son una oposición de intereses entre dos o más partes, cuya solución se puede buscar mediante medios violentos, bien a través de negociaciones o bien por la apelación a una tercera persona.

Los conflictos son inevitables en las organizaciones y por tal razón no se pueden suprimir, lo importante es procurar reducirlos al máximo, generando un ambiente de tolerancia; pueden ser de diversa índole, pero los que realmente interesa analizar en este capítulo son los individuales, los cuales se pueden clasificar en **jerárquicos y personales**. Los jerárquicos ponen en juego relaciones del subordinado o del superior y los personales atañen a los individuos, a su forma de ser de actuar de hablar o decidir⁵².

En todo conflicto hay un **instigador**, una **víctima** y un **defensor**, no siempre estallan abiertamente afectando las relaciones personales y laborales.

La administración Pública no impone los conflictos de intereses que se presentan en la empresa privada, cuya finalidad es el lucro. Las instituciones del Estado pertenecen a toda la comunidad y es en ellas donde hacen mayor presencia los privilegios, las represiones y los antagonismos.

A la empresa pública convergen toda clase de personas, desde los que jamás han laborado y se hacen allí, hasta los que ingresan con experiencia. Muchos pugnan por el poder que nunca han tenido, otros procuran pasar inadvertidos y la mayoría busca la estabilidad. La Administración Pública se convierte en un híbrido de personas y personalidades, allí no solo se despliegan impulsos de autoexpresión y necesidades de reconocimiento, sino que se gestan altos ideales de superación y de capacidad creadora.

Otros ingredientes que se encuentran en la Administración Pública son la falta de una adecuada comunicación, la carencia de actitudes tolerantes y de moderación de la autoridad, posiciones de no incrementar la eficiencia manteniendo el mínimo de cumplimiento, desarrollar tareas a medias o dejar las cosas para después.

⁵² Chalvin D., Eyssette F. Como Resolver los Pequeños Conflictos en el Trabajo. 1992, p.12.

Todo esto conduce a preguntar. ¿Cuál debe ser la actitud que deben tener los jefes y los subalternos para hacer más agradable y eficiente el trabajo en las oficinas públicas?.

Para ello se presenta en el transcurso de este capítulo una serie de tipologías que identifican y globalizan los comportamientos de los protagonistas de la administración pública, sugiriendo algunas soluciones de cambio.

2. Métodos para analizar la Personalidad

2.1 La Morfopsicología

Es el conocimiento del carácter por los rasgos del rostro y de la mano. Se trata de el paso de un arte empírico a una ciencia de observación. La Morfopsicología data de la antigüedad practicada por los Hindúes Chinos y griegos.

Aristóteles en su **Gran Tratado** señala: "El carácter no es independiente de la constitución física. Está condicionado por el estado de nuestro cuerpo, como por otro lado, el cuerpo está influenciado por las emociones del alma. Los que conocen bien a los animales juzgan también su carácter por su apariencia física"⁵³.

La unidad del organismo se objetiviza mediante relación estrecha entre la morfología, la fisiología y la psicología. El conocimiento de las relaciones entre los rasgos de la cara y de el carácter, ha sido considerado como un arte que se fundamenta en la intuición del observador.

La vida obedece a un doble movimiento: un movimiento de dilatación y otro de conservación; lo que permite analizar la personalidad de cualquier ser humano. Según este método⁵⁴ :

⁵³ Pélicier, Ives. Enciclopedia de la Psicología. Campo, Historia y Método de la Psicología. tomo I, 1977-1978, p. 467.

⁵⁴ Ibid, p. 470.

La Dilatación-Expansión. Se caracteriza por su adaptabilidad al medio, una exteriorización de las tendencias intuitivas y afectivas, sociabilidad, humor alegre, necesidad de estar en grupos, inteligencia adaptada a lo útil y dirigida a realizaciones prácticas.

La Conservación-Retraitamiento. Se manifiesta de manera opuesta, con una adaptación electiva a un medio privilegiado. Al ser el retrainamiento un proceso de defensa, actúa solamente en un medio que no le conviene.

Mientras que el individuo expansivo es amigo de todo el mundo, dispersa su actividad en todas direcciones, reacciona de manera impulsiva, es decidido y tiene una inteligencia sensorial de contacto inmediato, el retraído tiene solo amigos de elección y si no los tiene prefiere la soledad, se concentra y solo es activo en algunas direcciones, no se resuelve sino una vez haya reflexionado, no confía en sus impresiones sensoriales y es más idealista reemplazando la realidad por abstracciones, desconfía de sus sentidos y su razón.

El Individuo Expansivo. Se caracteriza por tener una textura gruesa, piel coloreada y caliente, cara ancha y redonda, boca grande, nariz respingada, ojos grandes y expresión sonriente, con facilidad y abundancia de intercambios.

El Individuo Retraído. Es de naturaleza delgada, miembros cortos, piel seca y fría y de tinte pálido. El rostro es alargado, estrecho y huesudo, es parsimonioso, selectivo en los intercambios, boca pequeña, nariz estrecha y huesuda, ojos hundidos, de rostro hermético y poco comunicativo.

El Expansivo-Retraído. Es un intermedio de los dos anteriores, el rostro es rectangular, ojos grandes ligeramente hundidos. Se abre o cierra según la situación.

2.2 La Morfopsicología de la Mano

Órgano del tacto y de la presión, que tiene en el ser humano un papel preponderante que lo relaciona con la vida psíquica, siendo

mas reveladora que el rostro de los valores de la personalidad, por que se trata de la expresion directa de la naturaleza⁵⁵.

Por medio de la mano se establece un contacto afectivo con otras personas. Con tan solo un apretón de manos se pueden percibir sensaciones de cordialidad, lo que se aprecia en aquellas manos calientes y envolventes o como contrapartida aquel apretón de una mano fría y distante de alguien que se niega a establecer una relación afectiva.

La personalidad se clasifica de acuerdo con cuatro temperamentos:

El linfático, el sanguíneo, el bilioso y el nervioso⁵⁶.

El Linfático. Es un expansivo asténico (decaimiento), de mano con textura blanda, pulgar corto y demás dedos amocillados, piel blanca y líneas sin color. Su tacto es húmedo y frío es decir que su receptividad es pasiva, asimila sin elección como en los bebés, falta de dinamismo, pobreza en los impulsos afectivos y tendencia a la evasión, es un soñador.

El Sanguíneo. Expansivo, de mano corta, redonda, suave sin ser blanda, palma musculosa, dedos romos, al contacto es caliente y ligeramente húmeda, es receptivo, inspira dulzura, facilidad de aceptación, dinamismo afectivo y de una inteligencia pragmática.

El Bilioso. Es retraído, su mano es larga, rectangular, firme, sólida, la palma es cóncava, los dedos nudosos y alargados, caliente y seca, mas activo que receptivo, fuertes pasiones, cierto fanatismo doctrinal, terco y de inteligencia mas lógica que intuitiva.

El Nervioso. Es retraído, su mano es larga, estrecha, delgada, de piel fría y seca. Poco dinámico y poco cordial, egoísta, con tendencia a hacer prevalecer la razón sobre los sentidos y las pasiones, de inteligencia mas abstracta que concreta.

2.3. La Grafología

⁵⁵ Ibid, p. 475.

⁵⁶ Ibid, p. 477.

Significa estudio de la escritura, dicho nombre al parecer fue dado por el **abad Michón** en 1871, sin embargo desde la antigüedad se observaba esta práctica.

Lavater señala que "casi siempre hay una analogía admirable entre el lenguaje, la conducta y la escritura".

Cuando se examina un documento la impresión general corresponde al grado y a la forma de equilibrio del sujeto, donde la inteligencia ocupa un espacio y la personalidad se muestra junto con su temperamento fisiológico, sus dificultades y su manera de ser.

Los tres géneros gráficos base son⁵⁷ : La presión, el ritmo y el movimiento

La presión. En la escritura expresa el grado de poder virtual del sujeto, la energía y vitalidad, lo mismo que la sensualidad y la necesidad de gozar con los sentidos.

En la escritura espesa, rica y ligera se expresa el poder. En los trazos firmes y blandos la energía y en los trazos nítidos y pastosos la sensualidad.

El ritmo en la escritura. Expresa la forma de vivir la vida.

La escritura brusca. Corresponde a individuos que son emocionales y se dejan llevar por su entusiasmo. Permeabilidad hacia el mundo exterior, los momentos de intensa actividad son seguidos por descansos, corresponde al tipo de individuos nerviosos.

Escritura Agitada. No se llega al agotamiento, las influencias externas son perturbadoras e importantes, se presenta en aquellas personas que se preocupan por el medio ambiente, el cambio, la soledad, que son un tanto entusiastas. Son personas dinámicas y con gran capacidad para el trabajo. Son del tipo colérico.

Escritura Negligente. Son la falta de energía, la falta de reacción a estímulos externos, al individuo le falta vitalidad, trabaja lentamente, deja que el trabajo se haga si es posible por los demás o lo realiza sin apresurarse o como pueda. Son del tipo amorfo (no definible).

⁵⁷ Ibid, p. 452

Escritura Precipitada. Impide la eficiencia del sujeto.

Escritura Acompasada. Pertenece a gente objetiva, lúcida y eficaz, de rápidas reacciones pero tranquilas ante las dificultades, individuos que conservan la sangre fría, de fácil adaptabilidad a las personas como a las cosas. Son del tipo sanguíneo.

Escritura Ponderada. Caracteriza a personas mas reflexivas que los anteriores, lúcidas eficaces y objetivas. Necesitan prever antes de pasar a la realización. Son del tipo flemático (lento en acciones).

El Movimiento en la Escritura

Expresa la relación del sujeto con el mundo exterior, porque el movimiento expresa la forma como se dirige el sujeto hacia los demás y como se comporta. Se clasifica como⁵⁸ :

Escritura Aplanada. Se presenta con frecuencia en los jóvenes, no es una necesidad de los demás sino huir de si mismo.

La Inclinación. De la escritura con inclinación de sesenta grados se presenta con frecuencia en personas celosas, que se abren a los demás, pero necesitan poseer de un modo exclusivo.

La escritura enderezada o vertical denota necesidad de control de la expresión de los sentimientos por medio de la razón. Es una típica escritura de individuos cerebrales.

La escritura invertida denota graves problemas psicológicos en el plano de sus sentimientos, interpretación que no se aplica a los zurdos.

La Dimensión. De la escritura denota en el plano intelectual, deseo de tener confianza en un primer sentimiento.

La escritura pequeña expresa la modestia, la timidez, el hermetismo, necesidad de reflexión.

⁵⁸ Ibid, p. 456.

La Proporción de la Escritura. El sujeto es poco excitable, si hay desproporción el sujeto esta perturbado. La proporción o desproporción expresa la emotividad del sentimiento.

En la escritura desproporcionada se manifiesta una emotividad que domina el sentimiento (impulsos instintivos). La escritura proporciona da expresa dominación del sentimiento.

En la escritura la impulsividad da lugar a movimientos espontáneos. Lo que es control produce moderación.

Según **Pulver**, todo movimiento espontáneo hacia la derecha es representativo de impulsividad natural que concuerda con el deseo de comunicarse con el prójimo.

3. Teorías de la Personalidad

3.1 Teoría de los Rasgos de Cattell

Cattell sostenía que todos los individuos tienen rasgos idénticos, pero en distinto grado por lo tanto no hay dos individuos exactamente iguales. Encontró dieciséis factores de la personalidad que permiten describir a los individuos. "La personalidad es lo que determina la conducta en una situación definida y un estado de ánimo definido"⁵⁹.

Tabla 1.

Dimensiones de Rasgos		
Factor	Descripción (grado alto)	Descripción (grado bajo)
A	Comunicativo, afectuoso	Reservado, desprendido, crítico

⁵⁹ Peck, David. Whitlow David. Enfoques sobre la Teoría de la Personalidad. Teorías de los Rasgos y Tipos. Agosto 1978, p. 56.

B	Inteligente, pensamiento abstracto	Poco inteligente, pensativo, concreto
C	Emocionalmente estable, realista	Se transforma fácilmente, sentimental
E	Necio, agresivo, terco	Humilde, suave, adaptable
F	Descuidado, impulsivo, vivaz	Sombrio, prudente, serio
G	Conciencioso, perseverante	Expeditivo, no le importan las reglas
H	Atrevido, socialmente audaz	Vergonzoso, retraído, tímido
I	Flexible, perseverante	Inflexible, confiado en sí mismo
L	Suspicioso, engreído	Confiado, aceptable
M	Imaginativo	Práctico, cuidadoso
M	Astuto, calculador	Franco, natural
O	Aprensivo, se censura a sí mismo	Seguro de sí, confiable
Q1	Experimentador, liberal	Conservador
Q2	Autosuficiente	Dependiente del grupo
Q3	Controlado, socialmente preciso	Indisciplinado, autoconflictivo
Q4	Tenso, frustrado	Suave, tranquilo

Fuente: Cuestionario 16FP
1956-1967 por el Institute for Personality and Ability Testing.

3.2. Teoría de los tipos de Eysenck

El sistema de personalidad de Eysenck lo conforman cuatro dimensiones⁶⁰:

Extroversión-Introversión
Neuroticismo-Estabilidad
Psicoticismo-Estabilidad
Inteligencia (dimensión cognoscitiva)

El Extrovertido. Es sociable, tiene amigos, le gustan las fiestas, necesita tener con quien dialogar, no le gusta leer o estudiar solo, le encanta la excitación, se arriesga guiado por estímulos momentáneos, es impulsivo. Le agradan las bromas, le gusta el cambio, es descuidado, optimista, le gusta estar contento, estar en movimiento, tiende a ser agresivo, pierde la calma con facilidad y no siempre es persona confiable.

El Introverso. Es una persona tranquila, introspectiva, es poco sociable y buen lector, reservado y distante excepto con amigos íntimos, planea el futuro, desconfía de impulsos momentáneos, toma los asuntos de la vida con seriedad, lleva una vida ordenada, controla

⁶⁰ Ibid., p. 63- 65.

sus sentimientos, no es agresivo ni pierde el control. Es confiable aunque pesimista dando gran valor a las normas éticas.

El Neurotismo. Sinónimo de inestabilidad emocional, propenso a preocupaciones y ansiedades, fácilmente perturbables.

Psicóticos. Se les considera altos en neuroticismo y extroversión. las reacciones histéricas ocurren en situaciones de tensión.

3.3. La Procrastinación

Del inglés procrastination: Manía de postergar las cosas para más adelante, demorarse.

Los Perfeccionistas. Son un ejemplo de procrastinadores porque son personas que desean hacer todo lo mejor posible y cuando se enfrentan a tareas "imposibles" quedan sometidos a presiones⁶¹.

El Auto-Engaño

Se consideran tan capaces que no tienen manera de demostrarlo.

Tienen de ante mano una disculpa. Nunca fracasan porque sencillamente no se comprometen, pueden seguir engañándose así mismos argumentando que hubieren podido hacer grandes cosas si lo hubieren deseado. Su reputación se atenúa, y pierden toda credibilidad y su comportamiento es considerado inmaduro.

3.4. Teoría de Alfred Adler (1870-1937)

Según el médico nacido en Viena cuando las relaciones interpersonales interfieren con el trabajo, la cohesión o grado de acercamiento de un grupo puede provocar un declive en la producción. Adler sostenía que buena parte de lo que somos es un producto de la sociedad.

El sentimiento de inferioridad indiferente de su orígenes un sentimiento natural. Decía Adler "Ser hombre es sentirse inferior". Pero si ese

⁶¹ Webber, Ross A. La Lucha Contra la Procrastinación. La Administración de el Tiempo. 1995, p. 71 - 73.

sentimiento se instala en el psiquismo de manera permanente, lo que hace imposible toda empresa que se emprenda, convenciendo a quien lo porta de lo inútil de hacer cualquier intento de éxito condenándolo a fracasos permanentes(...) ese sentimiento de inferioridad está en alguno casos compensado con sentimientos de superioridad que se refleja en la actitud y opinión de los individuos, persuadido de su propio valor y de sus capacidades superiores. Puede mostrarse en exigencias desmedidas hacia si mismo y hacia los demás por la vanidad, la coquetería, por una desviación de la actitud sexual demasiado masculina en la mujer, demasiado femenina en el hombre⁶².

"Es en la amistad donde la relación interpersonal encuentra su más noble expresión, al ser algo deseado conscientemente. No se escoge la familia, pero se escogen los amigos".

Cicerón.

La lógica, el amor, el sentido estético, la cooperación, el lenguaje, los sentimientos humanitarios, son el producto de la vida humana colectiva.

En un grupo de trabajo, el jefe recibe esa investidura de la organización para la cual trabaja, de esta situación se derivan ciertos comportamientos de el jefe con los subalternos y de estos a su vez con respecto al jefe. De esa estrecha relación surgen los estilos de mando.

Se ha repetido con frecuencia que el hombre es un lobo para el hombre; pero es necesario añadir que el hombre solo no es casi nada. Cuando consigue conjugar sus esfuerzos a los de otros, el rendimiento y la eficacia se duplican. Ello comienza con la familia, equipo "natural", continúa en la mayor parte de los puestos de trabajo, y se hace indispensable desde que la técnica se hace temiblemente precisa⁶³.

3.5. Teoría de William Sheldon (1898-1977)

El médico y psicólogo estadounidense sostenía que las personas con determinado tipo biológico tienden a desarrollar determinado tipo de personalidad. Según Sheldon los seres humanos están genéticamente dotados de características físicas determinantes de las actividades en las que sobresalían. Descubrió que podía clasificar

⁶² Pélicier, Ives Alonso Fernandez Francisco. Op. Cit. Tomo VI. p. 229.

⁶³ Ibid, p. 78.

los cuerpos en tres componentes físicos⁶⁴ : **endomorfia, mesomorfia y ectomorfia**. Identificó tres tipos de correlación de la personalidad: viscerotonía, somatotonía y cerebrotonía. Y luego lo relacionó cuerpos con personalidades encontrando correlaciones moderadas entre los dos.

La Vicerotonía. Corresponde a personas sociables, glotones, de temperamento estable y que les encanta la comodidad.

Somatotonía. Son aquellas personas dogmáticas, activas, directas, agresivas, y dominantes.

Cerebrotonía. Individuos, reservados, inhibidos, recatados y temerosos.

Aunque su teoría no tenga las fortalezas suficientes porque no tiene en cuenta los cambios y desarrollo de los individuos ni la influencia del entorno, sirve para tipificar a algunos jefes y subordinados en las entidades del Estado como veremos mas adelante.

4. Definición de Tipología

Según la Real Academia de la Lengua , es una ciencia que estudia los diversos tipos de la morfología del hombre en relación con sus funciones vegetativas y psíquicas.

4.1 Tipología del Funcionario Español del siglo XVIII

Para la tipología del funcionario español:

La imagen usual suele ser la del oidor orgulloso y envejecido, pronto a maltratar de palabra o de obra a los naturales del país. La fórmula consagrada de los levantamientos del siglo XVIII. "Viva el rey, muera el mal gobierno"; debía apuntar a los funcionarios de la Audiencia, encerrados en su tribunal y sin ningún contacto con los clamores y las

⁶⁴ Davidoff, L. Linda. Introducción a la Psicología. Teoría de los Biotipos. De William Sheldon. 2a edición . Mc- Grau Hill de México S.A. Sept. 1984, p. 530.

necesidades de los súbditos. Oscuro tribunal y oscuros asuntos los que se decidían en él. La pintura usual de oidores y escribanos de cámara los describe con desprecio, como rúbulas y hombres dados a procedimientos administrativos tenebrosos capaces de liar a un súbdito y reducirlo a un oscuro calabozo de Cartagena por el sólo hecho de impetrar justicia⁶⁵.

Los funcionarios estaban limitados por funciones concretas en un medio que les era hostil.

Las Audiencias, Escribanías y Cajas Reales se encargaban de las finanzas, la administración y la justicia. La finalidad mas importante de las instituciones se fundaba en la defensa de los intereses reales.

4.2 Tipologías de los Funcionarios Públicos

Tipificar al funcionario público, requiere de un esfuerzo tendiente a agrupar ciertas **actitudes** que se presentan con mas regularidad en aquellas personas que ocupan una posición de mando y de aquella gran mayoría que está subordinada.

Es preciso aclarar que los **ejemplos de tipología** que aquí se van a presentar obedecen en parte a criterios del autor de **denominar y categorizar** las actitudes de los funcionarios públicos, que está sustentado en la psicología moderna de la cual se habló brevemente en este capítulo.

4.2.1. Tipología de los Jefes

El Autócrata

Dirige, manda de tal forma que nadie olvida quien es el verdadero jefe, utiliza su autoridad como si fuera un látigo, exige obediencia incondicional de sus subordinados y actúa como una especie de tirano⁶⁶.

⁶⁵ Manual de Historia de Colombia. Tomo I. Instituto Colombiano de Cultura. Segunda edición 1982 , p. 387.

⁶⁶ Van Dersal. Supervisión de Oficinas Públicas y Empresas. México, Talleres Gráficos Toledo S.A. 1963, p. 8.

Es el tipo de personaje que cree que sus subalternos no tienen otra que hacer sino lo que él diga, confía en sus capacidades para obligar a la obediencia, impone su voluntad, manipula y limita la acción de sus subordinados implementando reglas de estricto cumplimiento. Utiliza métodos coactivos por medio de sanciones. El autócrata se clasifica en: estricto, benevolente e incompetente.

Estricto. Aquel jefe que no delega su autoridad. Severo pero justo, es Impersonal, realista, conservador, se rodea de "viejos y fieles servidores" a los que concede pocos testimonios de satisfacción. El autócrata puede llegar a ser **benevolente** y se siente responsable de sus subordinados, actúa "por su bien" y al mismo tiempo espera manifestaciones de agradecimiento. El autócrata **Incompetente**, es una persona inmadura que carece de las capacidades para mandar. Refugiado en su poder, humilla a sus subordinados, y es celoso de las personas capaces, es un débil que compensa sus sentimientos de inferioridad, con comportamientos impulsivos y contradictorios⁶⁷.

El autócrata se asimila a individuos biliosos. Pero a pesar de el descontento, inconformismo y mala voluntad que genera en el grupo a menudo es capaz de lograr notables resultados en las organizaciones. "Sin embargo hay testimonios crecientes que este rendimiento no es tan elevado como pudiera ser utilizando medios menos autoritarios⁶⁸. Por lo tanto la **eficacia** de jefes de tal naturaleza es limitada.

El Egocéntrico. Jefe que se considera el centro de atención y tienen una exagerada exaltación de su propia personalidad, se preocupa por la calidad de trabajo que realiza, poniendo énfasis en el cumplimiento. Su atención se dirige al logro y la competencia. Es posible que llegue a ser ascendido pero es muy difícil que llegue a la cúspide.

El Egoísta. Se preocupa por obtener ventajas personales, aprovechando al máximo su posición. Es de esa clase de individuos que recurren a utilizar las posibilidades que le brinda el cargo para ampliar su desarrollo personal olvidándose de brindar la oportunidad a sus subalternos. Jefe que obtiene ascensos, becas y demás beneficios no precisamente por sus capacidades sino porque tiene excelentes relaciones con personas influyentes en la institución que

⁶⁷ Pélicier, Ives. Alonso Fernandez Francisco. Op. Cit. p. 79.

⁶⁸ Obid,

le facilitan el camino hacia la cúspide. Actúa sin miramientos hacia sus colegas en su afán de progresar⁶⁹.

Tiene la posibilidad de estar al tanto de todos los acontecimientos, porque toda la información que llega pasa por sus manos. En oportunidades entera, sobre el tiempo, al personal, de las oportunidades de capacitación que brinda la entidad.

El "Chulo o Gallinazo"

A esta denominación corresponde aquel Jefe que se pasa deambulando inesperadamente de un lado para otro, con la obsesión de vigilar al personal, presionando para que trabaje. Si por alguna circunstancia encuentra algún funcionario en una labor distinta, le "cae encima" para recriminarlo, someterlo y hacerle notar quien tiene la autoridad. Si no puede hacer la "inspección" personalmente, envía a un "emisario" de su entera confianza para que lo tenga al tanto de lo que ocurre en las dependencias, dando toda credibilidad a lo que dicha persona le manifieste sobre sus subordinados. No reconoce el valor de un buen funcionario, jamás se lo hace saber, al contrario si tiene la oportunidad le manifiesta que el trabajo que realiza es deficiente, sin embargo no permite su salida hacia otra dependencia, porque sabe que es de gran utilidad, por lo que le exige un alto rendimiento que no va a ser reconocido.

A éste tipo de personaje le encanta mandar, suele ser injusto otorgando beneficios a quienes no lo merecen e instigando a los buenos funcionarios que no le hacen la venia por no estar de acuerdo con su proceder, su obsesión es tan grande por el poder, si lo pierde se desmotiva a tal punto que en ocasiones prefiere renunciar a la institución.

Se asimila mucho al individuo expansivo-retraído. Laboralmente puede obtener buenos logros para la organización a la que pertenece, pero sacrifica el factor humano, su "eslogan" dice ser de "una oficina abierta". Sin embargo los funcionarios trabajan con temor a las represalias y se pierde el sentido creativo.

Requiere de cursos de relaciones humanas.

⁶⁹ Odiome, S George. Administración de Personal El Conflicto Organizativo. Capítulo 16, 1977, p. 93.

El iluminado

Es el jefe que ha llegado por accidente a ese cargo. Podría decirse que por cuestiones de oportunidad. Llega a ocupar un alto cargo de manera prematura, gracias a sus buenas relaciones personales con funcionarios influyentes ubicados en altas posiciones, que le facilitan el camino hacia la cima. Su carrera es meteórica. La característica de este personaje es la falta de experiencia. Como ha sido promovido sin mayores dificultades, puede correr el riesgo de caer, su falta de recorrido lo puede llevar a ser injusto e intolerante y su ego esta tan elevado que puede llenarse de vanidad y soberbia.

Se trata de una persona extrovertida, en algunos casos egoísta que aspira ser el mejor manipulando e intrigando, como funcionario no es de los mejores. Puede decirse que se trata de un ejecutivo mediocre, que ante las directivas tiene gran respaldo y credibilidad.

La eficiencia de este personaje depende de el interés que tenga en asimilar las responsabilidades del cargo y prepararse conscientemente, de tal manera que si no ha evolucionado positivamente en su desarrollo personal y profesional, pueden dar al traste con las entidades o dependencias que llegue a presidir.

El Camaleón

Jefe que cambia fácilmente de opinión, de temperamento variable e impredecible, se protege en el "caparazón" de su autoridad. Se trata de un personaje laborioso, incansable a la hora de cumplir con su misión. El trabajo ocupa todo su tiempo y tiene un lugar tan preponderante en su vida, que incluso llega a sacrificar hasta su propia familia en aras de la dedicación y cumplimiento de sus deberes. Infatigable, exige que los demás también lo sean. Su amor al trabajo lo lleva incluso al egoísmo de no dedicar tiempo ni así mismo. Llegan a la oficina temprano y se van a altas horas de la noche. Su eslogan es "El tiempo es poco para lo que hay que hacer".

Se constituye en una "pesadilla" para sus subalternos por el nivel de exigencia que impone, y el desmedido perfeccionamiento con que quiere que las cosas se hagan. Presiona para que las cosas se realicen ágilmente y con gran calidad. No soporta la lentitud y por lo

general es impulsivo llegando en oportunidades a ser ofensivo. Su temperamento es variable y así como llega a extremos de histeria también tiene momentos de euforia. No es rencoroso, se arrepiente en algunas oportunidades de su conducta pero no lo manifiesta, se justifica frente a los demás.

Es consciente de que en determinadas momentos exagera su comportamiento, tornándose humillante; pero también puede llegar a ser sensible. Mantiene a sus subalternos en constante sobresalto. Procura tener un "séquito" que obedezca sus instrucciones sin contravenir las. Se parcializa y trata de hacer sentir inferiores a sus subordinados, recordándoles que el camino del triunfo es arduo y tortuoso para llegar a la cima, lo que implica esfuerzo y consagración. Se coloca como modelo de aquellas personas que se han hecho en la empresa. Pregonar su sentido de la ética y la moral a los "cuatro vientos", se considera incorruptible y de conducta intachable, le gusta que lo admiren.

Se trata de un personaje que le permite a la administración pública mejorar su imagen y prestigio como entidad, alcanzando notables cambios y significativos resultados, pero, olvidando lo más importante: el factor humano. Instiga y al mismo tiempo quiere ser generoso, crea un ambiente tenso del cual se quiere huir. Del tipo neurótico, propenso a preocupaciones y ansiedades.

Para que sus logros sean válidos, requiere de cursos intensivos de relaciones humanas para bajar su ego.

El Cuervo

Jefe que como dice la jerga popular "se la pasa metido" en la oficina del superior; "como cuervo en maizal". Finge ser agradable, y en algunas oportunidades lo consigue. Procura ganarse la confianza. Es incondicional con quien le reporte algún beneficio. Ante los subalternos su actitud es poco considerada. Ansioso de poder, pero lo sabe disimular. Espera suceder al jefe inmediato e incluso llegar más alto. Del tipo psicótico.

Laboralmente puede entregar resultados, sin embargo, aunque no sean tan importantes los hace realizar. Es un buen funcionario; pero, en cualquier momento se puede tropezar con "una piedra en el

camino" y hasta ahí llega su pretensión de alcanzar la cima, teniéndose que conformar con lo que haya logrado. Es persistente .

Una forma de mejorar es dejar a un lado el deseo de poder, y esperar pacientemente su oportunidad. Cuenta con capacidades que puede utilizar mejor, apartándose de egoísmos y tendiendo a ser más productivo.

El Semi "Dios"

El jefe que se considera infalible, que nunca se equivoca, la experiencia está en él y en el mundo no hay nadie quien lo supere. Es un sabelotodo, se considera "una Biblia". "Es el ejemplo a seguir por los demás". Su ego está tan elevado que no se da cuenta de sus errores. Es un perfeccionista (una especie de procrastinador), le encanta que lo alaben y lo pongan en un pedestal, que todo el mundo se incline ante él y lo admire. Cree que todo lo que dice es producto de su sabiduría, se considera "justo" y "salvador" porque soluciona problemas que "nadie" resolvería mejor.

Se deposita gran confianza en sus actuaciones, lo que alimenta su ego. Persona notable por su capacidad y formación intelectual. Cuenta con el respaldo incondicional de sus superiores para la toma de decisiones. Humilla, somete y maltrata; al mismo tiempo, aparenta ser gentil ante quien "debe" serlo. Persona psicótica, egocéntrica.

Excelentes para alcanzar resultados institucionales y personales; pero que, para la psicología moderna, carece de sentido porque no hay la armonía que conduzca al verdadero camino del éxito.

Lo que se puede hacer por éstos personajes para que puedan cambiar de actitud, son cursos intensivos de relaciones humanas. Tal vez pueda sensibilizarlos.

El Demócrata

No hace ostentación de su autoridad, anima al grupo, haciéndolo más participativo; conducente a la ejecución de una buena labor. Estima a sus subordinados; es respetado. Por lo general logra estimular a las personas para que desarrollen los mayores y más inteligentes esfuerzos de que pueden llegar a ser capaces.

Cuando un jefe demócrata experimenta disgustos, por lo general, es pasajero. Se constituye en un privilegio trabajar con él. Su acción se basa en la capacidad para propiciar la cooperación voluntaria y la simpatía, orientando y estimulando a sus subordinados para que desarrollen todo su potencial. Es un mediador para resolver conflictos.

Fija metas conjuntamente con los subalternos, haciéndoles conocer sus expectativas y los métodos a utilizar. No vigila ni controla estrechamente el cumplimiento⁷⁰.

Este personaje delega autoridad, comprende a sus subordinados a quienes ve como colaboradores, forma equipos y crea las condiciones, permitiendo al grupo ser participativo tanto en la elaboración como ejecución de las decisiones.

Para los psicólogos los jefes demócratas representan menores inconvenientes quienes están bajo su autoridad, es una tipología que conlleva a obtener mayor eficiencia en el trabajo.

El Pseudo Demócrata.

Es aquel jefe que pretende convencer, pero su falta de madurez se lo impide, es un hábil manipulador pretende hacer creer al grupo su autonomía⁷¹.

El Indiferente.

Jefe que deja desprovistos de directrices a sus subordinados. Se encasilla en funciones de representación, tiene una concepción obsoleta de las relaciones públicas. Le da lo mismo que un funcionario competente se vaya. No lucha por una dinámica de grupo y no respalda ningún tipo de ideas innovadoras.

Temperamental, que aunque conoce de la capacidad de sus subordinados y lo importante que pueden ser para la dependencia, grupo, división u organización a la que pertenecen por su experiencia, no se esfuerza por conservarlos. Considera que cualquier persona lo puede hacer y los movimientos de personal que

⁷⁰ Ibid, p. 97

⁷¹ Pélicier, Ives Alonso Fernandez Francisco. Op. Cit. p. 79.

realiza obedecen más a sus caprichos que a otra cosa. Se desenvuelve fácilmente en cualquier ambiente, es demasiado orgulloso y en contadas oportunidades reconoce las virtudes de los demás, le agrada que exalten sus capacidades de estrategia y se esfuerza por parecer agradable a los ojos de los demás. Busca el camino fácil para resolver los problemas; se "duerme en los papeles a la hora de entregar resultados". Este tipo de jefe no se involucra con el personal para conocerlo mejor, saber de sus problemas y dificultades. Su relación se limita a lo estrictamente laboral. Por lo general es desorganizado en el trabajo

El Permisivo.

Es aquel jefe que deja en libertad a los subalternos para que fijen sus metas y métodos a utilizar para alcanzar los objetivos propuestos. Su función se limita a apoyar a quien le solicita su ayuda, creando un clima adecuado⁷².

Este tipo de jefe se adecua más al manejo de subordinados que a su vez tengan la categoría de jefes o coordinadores de alguna área específica, porque le permite tomar decisiones de acuerdo con su experiencia y capacidades, lo que conduce a que se sienta importante en su cargo y lo realice con la tranquilidad y confianza que se requiere para atender los asuntos de la organización.

El problema que se puede presentar con este tipo de jefe es que los subordinados le tomen excesiva confianza y no respondan a ese voto depositado en ellos, recayendo toda la responsabilidad sobre sus hombros.

El Directivo.

El comportamiento de este jefe se basa en que a diferencia del permisivo, fija las metas y sugiere los métodos que se pueden utilizar, pero no ejerce control, permitiendo que cada quien utilice sus propios métodos y el uso de los resultados para registrar el éxito⁷³.

El Paternalista

⁷² Odiome, S. George. Op. Cit. p. 97.

⁷³ Ibid.

Este tipo de Jefe es "imperturbable", no se enoja con facilidad, de nobles sentimientos, es expresivo, con un sentido alto de la responsabilidad. Protege "a capa y espada" a sus subordinados. "Dicharachero". Inspira confianza es activo y realiza las labores con gran desenvolvimiento, critica positivamente el trabajo de los subordinados. Aconseja y sabe escuchar los problemas. Utiliza palabras respetuosas para dirigirse a sus subalternos, de temperamento agradable, complaciente, generoso, dialogador, procura hacer las cosas bien, menos analítico y más práctico, infunde respeto y admiración por su don de gentes, leal a la institución, de buen humor. Su oficina es de puertas abiertas, de una gran franqueza y trato agradable.

No es egoísta y brinda la oportunidad para que sus subordinados aporten ideas al grupo, capaz de agradecer y estimular a quien ejerce una labor honesta, sincero aunque en algunas oportunidades reservado. Casi nunca se le ve de mal genio y cuando lo está no lo hace extensivo, se reúne con los subordinados y entabla una buena amistad. Tiene un olfato fino para encontrar errores y corregirlos sin ningún contratiempo, reconoce los méritos de los demás y lo hace saber.

... Servidor Público que realiza su función con sencillez y eficiencia, sin hacer sentir a los demás el peso de su autoridad, que sabe que las altas posiciones hoy son y mañana no parecen y que por ello no hay que perder el contacto con el asfalto; que limita el papel a lo estrictamente necesario y que huye, en lo posible, de los viejos trámites que no tienen en la práctica otro sentido que entorpecer la administración y hacerla odiosa a la ciudadanía⁷⁴.

Extrovertido del tipo sanguíneo expansivo. De escritura vertical y ligeramente inclinada.

Laboralmente productivo y alcanza grandes logros tanto personales como institucionales. De ese tipo de personas que ha sabido vivir la vida y no olvida su calidez y sensibilidad humana.

El Lobo Estepario

⁷⁴ Cruz Santos, Abel . La Administración Pública vista por dentro. En : Revista Pan No.9 de 1936, p. 61.

Jefe de actitud un tanto seca y cortante, le disgusta de sobremanera el chisme y la novelería, le agrada las cosas concretas, muy rara vez se le ve una sonrisa. Habla poco pero se hace entender bien, no anda pendiente de sus subordinados, bastante observador, rechaza el trabajo mal elaborado, infunde respeto y admiración, sociable pero cuando puede esquivo las reuniones. Si es sentimental no lo demuestra, no habla mal de nadie y confía en las capacidades de los subordinados, no presiona y genera un clima de tranquilidad en las dependencias. Pragmático y analítico. Procura ser objetivo. De oficina abierta. Insta para que cada quien sea responsable de sus actos. De determinaciones firmes y estrictas, espíritu de justicia, leal con la institución, de una conducta y moral a toda prueba. Confía en la buena fe de las personas. Se asimila al tipo retraído.

Para la entidad o dependencia a que pertenece, es de gran valía y en él se confía. Eficiente y productivo, respetado por todos .

El Montañista

Ha escalado paso a paso desde la base hasta la cima, lo que le ha costado innumerables sacrificios y dedicación. Es una persona con un sentido claro de justicia. Valora a los funcionarios que siguen sus pasos. Ofrece toda clase de incentivos de desarrollo personal. Busca las mejores condiciones de trabajo y está al tanto de las dificultades que se puedan presentar para resolverlas rápidamente.

Su oficina es abierta y se puede llegar con la confianza de ser escuchado. Es exigente consigo mismo y con los demás, procura que la entidad, división o grupo que maneja se destaque y se compartan los logros. Se percibe un ambiente de optimismo y triunfalismo que trasciende las fronteras hasta llegar a los ciudadanos.

Es el jefe que no se complica la vida y toma decisiones para solucionar los problemas. Tiene mucha confianza en si mismo y si comete alguna equivocación la corrige sin crear mayores traumas. Es un respetuoso de la autoridad y cumple con su deber pero no se deja "manosear", tiene iniciativa y es capaz de exponer ideas con mucha seguridad y entusiasmo.

Este tipo de jefe se caracteriza por tener un círculo restringido de amistades. Es productivo, de escritura vertical ligeramente inclinada.

4.2.2 Tipología de los subalternos

El Holgazán

Funcionario que habla mucho y no hace nada. Según el médico Rich Kirschner, coautor del libro *Dealing with people you can't stand* (como tratar con los insoportables), este tipo de personajes retardan todas las actividades en espera de que surjan mejores oportunidades. Su comportamiento puede disfrazar su incompetencia, crea confusión sobre lo que esperan de él; o que, sencillamente hastiado de desarrollar el mismo trabajo no encuentra otra alternativa. Como dice el adagio popular se dedica a "mamar gallo".

Es necesario fijarle objetivos con antelación y un tiempo específico para terminar el trabajo. Si el individuo esta harto del trabajo repetitivo, es importante cambiarle de labor y lograr mayor eficiencia⁷⁵.

Es del tipo extrovertido.

El Solitario

Se refugia en si mismo y en un mundo etéreo de su propia intelectualidad, marginándose de la sociedad. Tiene una postura cerrada, para él todo es hipocresía, se siente solo, aislado e incomprendido. Cree que es juzgado por su jefe y por eso lo condena. Poco se integra a la sociedad. **Sartre** decía: "Yo soy para todos los demás vivientes un objeto arrojado en la tierra ante millones de miradas"⁷⁶. Individuos cerebrotónicos.

⁷⁵ Esos Empleados de pesadilla : Como Conocer a su Personal y Mantener la Paz en la Oficina. En : Periódico el Tiempo, octubre 1996, p. 9B.

⁷⁶ Etica y Moral Comunitaria. La Apertura de la Persona a los Demás. 1982., p. 8.

Eficiente en su trabajo, un tanto acomplejado. Requiere de mayor integración con los demás, pero para ello hay que crear un ambiente de confianza y sinceridad.

El Charlatán

Funcionario que le encanta formar corrillos y hablar sin parar de temas que la mayoría de las veces son intrascendentes, dominar al grupo monopolizando las conversaciones, ser centro de atracción. Carente de profundidad y objetividad, es un fanfarrón que siempre se le ocurre algo. Es poco productivo porque emplea parte de su tiempo tratando de demostrar a los demás la profundidad de sus conceptos⁷⁷. Del tipo extrovertido expansivo.

Para lograr que sea más eficiente requiere de asignarle tareas bajo la supervisión constante de sus actuaciones.

El Criticón

Aprovecha cualquier oportunidad para quejarse de la entidad y de la gente, manifiesta sus rencores. Es un funcionario que transmite al grupo su negativismo, creando sensaciones de malestar. No está conforme con nada, critica el trabajo de los demás. Si es de bajo rango y recibe dotación reniega de lo que le ofrece la institución. En oportunidades busca negociar lo que recibe. Se lamenta de su suerte y trata de encontrar algo mal para justificar su comportamiento, se queja continuamente de sus bajos ingresos.

Es del tipo extrovertido, neurótico. Tienen un genio tan complicado que parece que comiera "alacranes a toda hora".

Poco productivo, por estar criticando descuida sus labores; hay que exigirle resultados.

Debe dársele la oportunidad de ver que las cosas no son como las piensa, por medio de acciones tendientes a demostrar que la entidad

⁷⁷ Leigh, David. Como Entrenar un Grupo eficiente. Manejar Gente Problema.1992, p. 104.

y sus funcionarios han evolucionado positivamente y quien trabaja obtiene recompensas.

El Incrédulo

Por lo general tiene varios años de pertenecer a la institución. Su actitud es el producto de ver que las ideas que se han ensayado han fracasado. Sugirió ideas, y como no se tuvieron en cuenta, se hace poco receptivo a los demás. Considera los cambios en la institución como transitorios,. Su lema es: "eso nunca va a funcionar; "Ya ensayamos eso antes"⁷⁸. Del tipo psicótico.

Es un elemento negativo para cualquier institución, es poco eficiente. Por lo tanto hay que supervisar su labor. Como a Santo Tomás, el tiempo se encargará de comprobar cuán equivocado estaba.

El Entrometido

Les agrada andar de visita en visita por las oficinas queriendo enterarse de todo lo que sucede. Habla de las personas. Es necesario reunirse con él y hacerle ver como las acusaciones a espaldas de los demás pueden crear serios trastornos a la dependencia y la organización⁷⁹. Poco productivo, del tipo extrovertido, neurótico.

Se le debe controlar el trabajo, tratando de mantenerlo ocupado todo el tiempo.

El Bufón

A toda hora está "tomando del pelo" a sus compañeros e incluso al jefe. Le gusta contar chistes de "grueso calibre" y burlarse de las personas. Llega a ser mal intencionado y le fascina contar anécdotas. Remeda a las personas. Extrovertido del tipo vicerotónico.

⁷⁸ Ibid, p. 106.

⁷⁹ Esos Empleados de Pesadilla : Como Conocer a su Personal y mantener la Paz en la Oficina. Periódico el Tiempo, octubre 1996, p. 9B

Persona poco eficiente en las labores que realiza, se distrae fácilmente. Es necesario hacer seguimiento continuo de su trabajo.

El Genio

Espera ser llamado por el jefe para resolver problemas, se considera "la eminencia" de la oficina y tiene cierto aire de imponentia. Le encanta que lo llamen a las reuniones para aportar ideas y mostrarse ante los demás. Es orgulloso, su vanidad le opaca sus capacidades.

Es buen funcionario a pesar de su ego tan elevado. Es necesario fijarle labores de alta responsabilidad.

El Imitador

Aquel funcionario que admira a su jefe y busca ser una réplica de él. Por lo general es su mano derecha. Toma actitudes que no le son propias. Es una persona poco fiable, no es un buen compañero aunque pretende ser amigo de los demás. Es egoísta y persigue sus propios intereses. Es paciente y está a la espera de una oportunidad para surgir. Es humillante, prepotente aunque sociable. Quiere mostrar resultados, se esfuerza buscando motivos para "echar al agua a sus compañeros" y poder lucirse como persona eficiente. Mantiene enterado al jefe de todo, llega a ser servil.

Su trabajo no es el mejor; adolece de fallas, es de baja calidad. Pretende ser perfeccionista enjuiciando el trabajo de los demás.

Debe aprender de los demás. No debe auto-engañarse. Es del tipo psicótico.

El Soñador

Vive pensando en ganarse "la lotería" y dejar de trabajar. Su relación con los compañeros es cordial, su labor es moderada, cumple con las metas sin excederse, hace lo estrictamente necesario. Es un tanto melancólico.

Se deben crear expectativas que lo motiven a ser más productivo. Es del tipo extrovertido. A este ejemplo se pueden ajustar las personas del tipo línfático.

El Despalomado

Le importa "cinco" su trabajo, sin embargo se cuida en no dejarlo notar. Es descuidado, irresponsable y desorganizado. Olvida con facilidad las instrucciones y recomendaciones. Es un tipo de procrastinador; deja todo para después aunque no para hacerlo mejor, en oportunidades lo olvida por completo. Se le ve con arrumes de papeles sobre el escritorio, dando la sensación de trabajo en exceso; realmente es acumulado. Simula ser buen funcionario: "hace lo que puede". Del tipo extrovertido.

No es precisamente el modelo de buen funcionario, hay que exigirle el cumplimiento de las tareas, para ello es importante llevar registros de control de la gestión que realiza.

El Agropecuario

No hay momento que no este discutiendo, enfrentándose a los compañeros para someterlos con su posición hostil. Se encoleriza y pelea por cualquier cosa, es mal educado y contesta con "dos piedras en la mano". Objeta todo, considera inútiles a los demás. Brusco en su forma de tratar a las personas. Altanero. Le gusta mandar y ser obedecido así no tenga la autoridad para hacerlo. Se asimila al tipo neurótico.

No es mal trabajador, produce resultados positivos pero requiere con urgencia un curso de relaciones humanas.

El Intrigante

Se siente importante cuando está en grupo. Trata de crear malestar comentando situaciones adversas y no desaprovecha oportunidad para levantar injurias contra sus superiores. Por lo general tiene una doble personalidad que le permite cambiar de actitud y asumir comportamientos fingidos según la conveniencia. Habla mal de jefes e incluso de los mismos compañeros. Comenta en voz baja sus inquietudes y está a la espera de ver caer al "enemigo".

Persona extrovertida, egoísta, celosa y falta de modestia. Funcionario poco eficiente, se le debe mantener ocupado realizando labores dispendiosas, Haciéndole un control permanente.

La Figura Decorativa

Este personaje contribuye muy poco con el grupo. Permanece callado y retraído. Le da miedo expresarse por temor a hacer el ridículo. Posiblemente no tiene facilidades de expresión y prefiera escuchar, así tenga importantes ideas que compartir⁸⁰.

Del tipo nervioso, retraído.

Su trabajo es poco productivo y puede tener errores por la falta de comunicación. Se requiere integrarlos al grupo utilizando sistemas técnicos, como pruebas sicotécnicas, para conocer sus fortalezas y debilidades.

El Perfeccionista

Procura que el trabajo se lleve a cabo bajo parámetros de exactitud; pero cuando algo le sale mal, se desanima e influye en los demás funcionarios apagando la chispa de creatividad.

Hay que mostrarle compasión y no rechazo, tenerle paciencia, utilizar sus habilidades para hacerlo más eficiente⁸¹. Se asimila al tipo cerebrotónico.

El Conflictivo

El funcionario que le pone trabas a toda iniciativa y, cuando se trata de un asunto importante, se las ingenia para declararse impedido trasladándolo a otra oficina para su competencia. Cuando se va a buscar información referente al mismo, se observa que ha pasado de mano en mano dificultando su seguimiento. En el momento que el interesado se acerca a conocer resultados se da cuenta que no han efectuado ninguna gestión⁸².

Poco eficiente. Del tipo somatotónico.

Es necesario hacerle seguimiento a su trabajo y designarle tareas específicas de obligatorio cumplimiento. Procurar demostrarle que su

⁸⁰ Ibid, p. 107.

⁸¹ Ibid.

⁸² Cruz Santos, Abel. Op. Cit.. p. 61.

actitud de "leguleyo" no le queda nada bien y no tiene fundamento alguno para evadir las responsabilidades.

La Veleta sin Rumbo

Es un tipo de procrastinador que da largueza a la resolución de los problemas y procura hacerse el olvidadizo. Acumula los "chicharrones", es decir el trabajo complicado, con la intención de nunca realizarlo. Indeciso, desconfía de sus propias capacidades, guarda las esperanzas de cambiar de actividad dejando tras de sí los problemas para que los resuelva su sucesor. Es muy poco productivo, del tipo cerebrotónico.

Se le deben fijar labores concretas que cumpla, sin objetar, en un tiempo determinado. La intención es que asuma sus propias responsabilidades, evitando que eluda su realización.

El Equitador

Se encuentra en periodo de prueba o simplemente esta trabajando provisionalmente y en ese proceso de transición, hasta ser nombrado, es laborioso. Una vez posesionado cambia de actitud y pierde dinamismo, se vuelve despreocupado y adquiere confianza, pasa de la sumisión a la irreverencia. Es como el jinete que al sobrepasar un obstáculo que pareciera insuperable, adquiriera la seguridad del triunfador. Se vuelve selectivo para acatar órdenes, poco servicial y procura ser más independiente en sus actuaciones.

Le dan los síntomas de aquel servidor público lleno de manías, que hace solamente lo necesario y cuya mentalidad es la de dejar trabajo para después, porque según el "hay que dejar trabajo para mañana, todo no se puede hacer en un solo día".

A este tipo de funcionario hay que tratarlo a tiempo con la "vacuna de la eficiencia," para que se concientice de que el trabajo debe obedecer a una planeación entregando resultados oportunamente.

El Estratega

Funcionario que es metódico en su trabajo, lo que le permite ser más productivo y eficiente. No requiere estar en la oficina todo el tiempo y se da el lujo de tomar "un aire". Es ordenado, jamás tiene un documento mal acomodado sobre su escritorio. Entrega la

información de manera oportuna. No necesita que le estén recordando sus responsabilidades. Le molesta que lo presionen en sus labores. Le interesan las altas posiciones siempre y cuando cuenten con cierto grado de independencia.

Es una persona responsable, que solamente solicita permisos para realizar diligencias que realmente requieren su presencia. Da la apariencia de que pierde tiempo porque no está todo el tiempo tras de un escritorio, sin embargo es lo suficientemente ético en el desarrollo de sus actividades, lo que le significa el voto de confianza por parte del jefe. Es de los funcionarios que compensan el tiempo que han dejado de laborar.

Es del tipo extrovertido, sanguíneo. Eficiente y productivo en el trabajo.

El Simulador

Es de esa clase de funcionarios que fingen estar trabajando y colman el escritorio de papeles. Cuando pasa el jefe hace como si estuviera laborando. En algunas oportunidades deja colgado el saco en la silla y se va a realizar diligencias. Da la sensación de tener un exceso de trabajo, pero en realidad es el producto de acumularlo. Es desorganizado y poco le preocupa cumplir las metas, al final esgrime disculpas para justificar su comportamiento.

Solicita permisos constantemente y no es muy amigo de compensarlos, se ingenia cualquier disculpa.

Se asimila al tipo extrovertido expandido. Se requiere un mayor control de su trabajo, con supervisión permanente para forzarlo a ser más productivos.

El Sacrificado

Este tipo de personaje se la pasa en la oficina trabajando, inclusive en horas no hábiles. Le encanta que el jefe se de cuenta del esfuerzo que hace y el poder de sacrificio que demuestra. Sin embargo, su trabajo no es el más productivo, porque no es buen planificador y lo que realmente hace en el tiempo extra, es adelantar el trabajo que ha dejado de hacer oportunamente. Es indeciso, pero trata de mostrar

todo lo contrario; ante cualquier asomo de duda repite y repite la labor, desperdicia tiempo buscando dificultades donde no las hay.

Está a la espera de un ascenso por su labor "meritoria". Se la pasa divulgando a los "cuatro vientos" su eficiencia y en oportunidades considera a sus compañeros unos ineptos porque no trabajan como él.

Se asimila al tipo nervioso.

El Espectador

Este personaje no se esfuerza por cumplir con sus propias metas. Trata de distraer, enredar, confundir y hacer creer que cumple. Es una persona simpática y con su actitud procura ganarse la voluntad del jefe para poder manipularlo. Trata de comprarlo con detalles. En su rostro siempre hay una sonrisa y una "alabanza" a su "jefecito", como usualmente le dice.

Al funcionario espectador hay que responsabilizarlo con tareas que debe ejecutar a corto plazo, de tal forma que entienda que el trabajo debe efectuarse oportunamente. Por lo general, es una persona desorganizada, sus informes son poco claros. Su eficiencia puede incrementarse ostensiblemente en el momento que el jefe decida dejar de ser paternalista y muestre una actitud menos benevolente.

Se trata de una persona extrovertida-expansiva.

El Calienta Puestos

Nunca esta conforme en la labor que realiza, ante cualquier roce con el jefe, busca el cambio de dependencia y para lograrlo acude a una instancia superior a quien argumenta todo tipo de circunstancias para convencerlo de su traslado. En realidad lo que pretende es ubicarse en un lugar donde no haya mucho que hacer, ni jefe que lo critique. Por lo general ha recorrido media institución. Es inestable y persigue beneficios personales.

El caliente puestos es despreocupado y su trabajo es poco eficiente, sueña con ocupar un alto cargo; el problema es que no demuestra las capacidades. Se aburre fácilmente en una labor y trata de buscar alternativas de cambio, lastimosamente pasa tan superficialmente por los puestos, que no tiene la oportunidad de aprender lo suficiente.

A esta persona se le debe estabilizar en un solo lugar, por lo menos durante un tiempo prudencial y así no correr el riesgo de incumplir las metas de la dependencia. La elevada rotación lo vuelve irresponsable, porque siempre está con la mentalidad de irse y por lo tanto no asume las responsabilidades como debe ser.

Persona extrovertida expansiva, del tipo somatotónico.

El Talentoso Moderado

Se parece al estratega. La diferencia radica en que este personaje muestra grandes capacidades para desarrollar cualquier empresa, no le interesa la popularidad y prefiere ser un peón más dentro de la institución. Tiene ideas altruistas y no considera el poder como camino del éxito. Es colaborador, activo, responsable y desarrolla una labor silenciosa aunque no llegue a ser reconocida públicamente. Es sencillo y humilde, de trato cordial.

Es extrovertido, de temperamento que se asimila al tipo sanguíneo.

El Fantasma

Esta laborando en su lugar de trabajo y al rato desaparece, se la pasa deambulando de un lado para otro, dentro y fuera de la institución. Cuando se requiere, no se encuentra. Pasado algún tiempo vuelve y aparece cuando ya se ha solucionado el problema suscitado. No se puede contar con él .

Promete realizar alguna tarea oportunamente y al rato lo vemos en otras dependencias "parloteando" con los compañeros. Se parece al simulador; como éste, también se la pasa realizando asuntos personales.

Puede llegar a ser un funcionario productivo si se le controla continuamente su labor. Es una persona activa, que se debe conducir a la realización y cumplimiento de sus metas. Individuo del tipo expansivo retraído.

El Comerciante

Los cajones de su escritorio no están llenos precisamente de documentos de la labor que realiza, en ellos se encuentra toda clase de artículos para la venta, desde prendas de vestir hasta alimentos. Da plazos e inclusive cautiva al jefe ofreciéndole alguna "chuchería" a precio bajo, con ello logra la aprobación y legalización de lo que está haciendo y de paso evita las posibles críticas por no estar laborando en lo que le compete, cuando no tiene confianza con el jefe lo hace a sus "espaldas". Es una especie de relacionista público conocido en la Institución.

Aunque puede ser una persona productiva, su dedicación a los "negocios" en la oficina, le distraen de sus obligaciones.

Por lo general este personaje esta ubicado en un bajo rango del escalafón y con la venta de sus productos procura mejorar sus ingresos.

Se le debe llamar para que se comprometa a cumplir con sus labores, explicándole el porqué no puede continuar dicha práctica en horas de oficina, muy tácticamente para no despertar resquemores ni malos entendidos.

Es persona muy activa, que por su sociabilidad y extroversión, puede llegar a ser altamente productiva si se le controla el trabajo periódicamente. De escritura precipitada, del tipo expansivo.

El Conformista

Por lo general lleva bastante tiempo trabajando en la entidad. Ha crecido con ella y lo único que le interesa es que lo dejen cumplir su tiempo para pensionarse. Laborioso y con gran sentido de la responsabilidad, por lo regular es el primero en llegar. Cumple a cabalidad el horario de trabajo y realiza tareas rutinarias, está acostumbrado a ellas. No le interesa mucho la capacitación. Piensa

más en el bienestar de la familia y no se preocupa por aumentar sus conocimientos. Su decir es: "Ya para que trabajo tanto, yo ya cumplí mi misión, ya di lo mejor, que trabajen los jóvenes, a mí que me dejen en cualquier rincón".

Tranquilo, sociable, conocido por todo el personal. Su labor ha sido productiva, pero sus fuerzas han ido declinando. Hay que Comprometerlo con las metas y al mismo tiempo ser condescendientes con su actitud un tanto pasiva. Se le puede exigir sin ejercer demasiada presión.

El Atleta

Regularmente llega fatigado de tanto correr para registrar la hora de entrada. Realiza toda una maratón. Empuja a todo el mundo en los pasillos en su afán de llegar. Es una persona nada puntual aunque promete que va a cambiar. No programa el tiempo y está sujeta a los vaivenes del acontecer diario. El atleta se parece en algo al simulador y al despalomado.

Cuando llega tarde a laborar, el jefe le pide explicaciones o lo recrimina. Debería hacerle una llamada de atención con un memorando y tomar las medidas disciplinarias cuando sea reincidente. Si hay que dar alguna explicación, lo debe hacer el funcionario sin ningún tipo de presión. Hay funcionarios que arguyen que aunque llegan tarde son productivos, sin embargo no es disculpa para no cumplir con un horario establecido. ¿Qué ocurriría si a alguien se le sanciona temporalmente por llegar tarde a trabajar?. Lo pensaría dos veces para volver a reincidir y de paso se sentaría un precedente para los demás. ¿Será que con tal determinación se gana el "odio" de los subalternos?. ¿Será que con ser permisivo se gana el aprecio?. No se trata de eso, con el tiempo los funcionarios entenderán que lo que hace el jefe es lo correcto.

El atleta se auto-engaña con su actitud poco responsable. De escritura agitada, es muy sociable, activo, un tanto desorganizado. Se le debe comprometer mas con los propósitos de la entidad.

El Enfermo Farsante

Es aquel funcionario que se la pasa solicitando citas médicas, porque se siente indispuesto continuamente. Es un crónico que se vale de

este procedimiento para no trabajar. Hasta por un resfriado solicita incapacidad y si no se le otorga, cuando regresa a la oficina ya ha transcurrido parte del día y prácticamente no hace nada. Se queja por todo, todo le duele, reniega de su salud; pero cuando se dirige a su domicilio, como por obra y gracia mejora su semblante e incluso efectúa asuntos personales.

Le agrada realizar tareas simples, que no impliquen mayor esfuerzo y aprovecha sus dolencias para obtener ciertas ventajas. Nada productivo, es tan conocido en las oficinas que nadie lo quiere aceptar porque saben de su incompetencia. Es persona del tipo neurótico.

Se debe hacer seguimiento a su labor, exigiendo resultados en el corto plazo para evitar que por sus dolencias no cumple con sus obligaciones. No hay que hacer concesiones y mostrar mano firme a la hora de tomar decisiones.

El Fisgón

Es un "artista del chisme", está enterado de todo lo que sucede en su dependencia y en las demás. Averigua la vida de todos y está pendiente de los rumores que se presenten. Si alguien quiere saber algo de alguna persona en particular, no es sino que le pregunte para que cuente toda una novela. Le encanta la vida social y participa en eventos para estar actualizado de lo que ocurre a su alrededor. En oportunidades puede llegar a ser un calumniador que se basa en supuestos para juzgar a las personas.

Egoísta, de escritura pequeña e inclinada.

Al fisgón hay que mantenerlo ocupado, preferiblemente en tareas dispendiosas, para evitar que haga de las suyas. Es poco productivo, pero se le puede presionar para mejorar su comportamiento.

El Don Juan

Se la pasa como "gallo fino", tratando de conquistar a las compañeras, invitándolas a salir, halagando su belleza. Es un cínico, llega a efectuar apuestas con los compañeros para demostrar sus dotes de galán. Dice no tener compromisos con nadie para poder abonar el terreno y atrapar a más de una incauta. Es decente,

procura frecuentar lugares agradables y contar sus hazañas a quienes tiene por confidentes. Cuando muestra interés por alguna compañera en particular se las ingenia para logra sus propósitos, luego enfría la relación para continuar con otra. Le gusta vestir elegante y sentirse atractivo. Adquiere gran fama de Don Juan. Niega serlo, por lo menos en público.

Laboralmente es poco productivo por estar pensando en su próxima conquista, es propiciador de escándalos en la oficina por líos de "faldas", lo que le puede crear problemas.

Se sugiere que se le controle más su trabajo, aumentando su carga laboral. Es una persona extrovertida del tipo sanguíneo.

El Enfermo de Diplomanitis

No pierde oportunidad de hacer cuanto curso se presente. Pretende con ello hacer notar su preparación. Se la pasa recibiendo cursos y poco se le ve en la oficina. Su ilusión es que la entidad reconozca sus esfuerzos por capacitarse. Sueña con tener un alto rango. Es un "chupa rueda" del jefe y solo espera la oportunidad de ser recompensado. Es del tipo nervioso.

Es importante aprovechar su interés por superarse y para ello se le pueden asignar labores de responsabilidad donde despliegue su potencialidad. Es una persona poco productiva, sin embargo puede ir en alza.

El Renegado

Parte de su tiempo lo dedica a expresarse mal de la entidad, manifiesta a los demás sus intenciones de retirarse, hace planes para su partida. Lo crítico de este personaje es que no hace el menor esfuerzo por buscar otras alternativas, solamente amenaza con marcharse generando un ambiente de malestar en el grupo. Pasan los años y se le sigue viendo en el mismo cargo, aunque más viejo. Se encierra en un mundo de sueños y reflexiones que no lo conducen a nada, porque sencillamente no actúa.

Es una persona un tanto egoísta, le da envidia el progreso de los demás. Sin embargo es laboriosa, dedicada y eficiente en su trabajo.

Se le debe motivar para que cambie de actitud y desarrolle todo su potencial.

El Salamero

Es un verdadero empalagoso, trata de conquistar al jefe con detalles, ofrecimientos o invitaciones. Desea ganarse su confianza para tener tiempo a su disposición y hacer lo que se le antoje. Es una especie de simulador en el trabajo. Cada vez que solicita un permiso argumenta haber cumplido. Si se le hace un seguimiento, vemos que tiene el trabajo represado o, si lo efectuó, lo hizo a las carreras y con una pobre calidad. Se asimila al tipo extrovertido-expansivo

No debe dársele demasiada confianza y sí aumentarle la carga laboral. En lo posible, cuando se vaya a llevar a cabo una reunión social con el grupo, se le debe quitar el protagonismo para que no comience a manipular.

El Arrodiado

Es el típico funcionario "servil" que se deja manosear y humillar del jefe y acata dócilmente las decisiones sin objetarlas. A pesar de el maltrato psicológico recibido, lo alaba y esta dispuesto a obedecer incondicionalmente. Se trata de una persona del tipo psicótico.

Su trabajo no es lo productivo que debiera ser. Es ambicioso, egoísta, espera ser recompensado. Es poco pragmático, fácilmente manipulable. Como jefe es un desastre.

Requiere un curso intensivo de auto estima. Su eficiencia puede aumentar si se concreta a cumplir con las funciones que se le asignan .

Flecha Veloz

Evacua rápidamente las cargas de trabajo, pero de manera irresponsable. Para no saturarse gestiona todo rápidamente, con el tiempo se ven los resultados de sus equivocaciones.

Puede ser muy eficiente y productivo si se le conduce y supervisa periódicamente. Requiere un curso de control de calidad. En la

medida que las cargas de trabajo que se le asignen sean mas analíticas que mecánicas se logra controlar su afán de evacuación.

Persona de dimensión cognoscitiva, que bien dirigido puede llegar lejos.

Brutus

Brutus es por lo general el grandulón, el más acuerpado de la oficina, cuya tendencia es la de realizar labores mecánicas. De bajo nivel educativo, hace todo lo que le ordenen.

Al momento de ver los resultados hay un completo "despelote" y cuando se le interroga sobre su proceder, culpa a quien o a quienes lo aconsejaron. Es una persona sencilla y humilde, nada mal intencionada. Es un tanto inseguro, le tiene "pavor" a las evaluaciones personales, se estresa de tal manera que perturba su normal tranquilidad.

Su trabajo llega a ser productivo en la medida en que se le oriente. Se sugiere que este personaje pregunte lo que no entiende para que no caiga en imprecisiones y cometa errores que perjudiquen el normal funcionamiento de la oficina. Es una persona sociable.

5. Ideas Finales

Lo interesante de presentar esta tipología, es el aporte que brinda la psicología moderna en el análisis del comportamiento de los individuos, en éste caso, de los funcionarios públicos, para mejorar su eficiencia utilizando mecanismos de control. Cualquier persona puede estar identificada con una o varias tipologías, indiferentemente de que sea jefe o subalterno.

Los comportamientos individuales, categorizados de tal forma, permiten llegar a reflexiones para el mejoramiento de las relaciones laborales. El propósito es que el lector se identifique con una o varias y realice una abstracción tendiente al mejoramiento personal.

La tarea de los funcionarios según **André Tardieu**, resulta del deber que le corresponde al gobierno de asegurar la continuidad de los servicios

La cordialidad en las relaciones entre jefes y subordinados es un factor que influye en el éxito de la gestión administrativa. Se trata de establecer intercambio de ideas, dilucidando los problemas en un ambiente de acercamiento.

"El criterio de infalibilidad, llevado a la administración pública, sería el mas craso de los errores. Porque no hay actividad que requiera mayor dosis de probidad intelectual para reconocer el inevitable lote de error que cabe en todo desempeño humano"⁸³.

En la Administración Pública se encuentra con frecuencia el funcionario procrastinador, lo que hace necesaria su erradicación; para ello se requieren mecanismos de control. Es el caso de fijar fechas de cumplimiento y el seguimiento respectivo. Incentivar la eficiencia por medio de recompensas que deben ir dirigidas al desarrollo personal⁸⁴. En economía se utiliza la técnica de la prospectiva para traer acontecimientos futuros al presente y dar soluciones prácticas, así mismo se puede implementar en la administración pública.

Todo individuo que labora como empleado es consciente de lo que merece y sabe cuándo su conducta es reprochable. Quien censure y ó reprenda a alguien por alguna acción determinada debe tener en cuenta que ninguna sanción puede vulnerar la dignidad.

⁸³ Ibid, p. 62.

⁸⁴ Webber, Ross A.. Op. Cit.. p. 75.

Tabla. 2

Tabla Resumen de algunos Comportamientos Negativos de Jefes y Subalternos y Sugerencias para Corregirlos	
Tendencias Negativas de los jefes	Sugerencias para corregirlas
Represiones en voz alta, frente a los demás	Llamar a parte para reconvenir
Negarse a reconocer sus equivocaciones	Tener la capacidad de aceptar y corregir los errores sin sentirse afectado
Favoritismos con ciertas personas	Reconocer los méritos de quien se lo merece
Fisgopersecución y supervigilancia	Depositar confianza en sus colaboradores para que puedan responder en su trabajo sin presiones
No delegar funciones	Aceptar y reconocer la capacidad de los demás para realizar labores importantes
Falta de preparación en el desempeño del cargo	Ser consciente de que hay que autocapacitarse
Omitir el reconocimiento de méritos	Realzar las capacidades de los subalternos haciéndolos sentir importantes
Ostentar sus títulos	Ser humilde y no hacer evidente la autoridad
Tratar a los subordinados como inferiores	Tratarlos como colaboradores
Falta de toma de decisiones claras y precisas	Ser lo mas lógico y objetivo posible
Carencia de planeación del trabajo	Trazar metas y términos de cumplimiento
Ser quisquilloso y encontrar defectos en todo lo que hacen los subordinados	Crear en el trabajo de los demás y supervisarlo objetivamente
Achacar la responsabilidad a los demás por los errores cometidos en el trabajo	Así como se comparten los éxitos también compartir y asumir las responsabilidades sin hacer sentir culpables a los demás
No propiciar los elementos necesarios de trabajo	Brindar todo el apoyo de instrumentos y materiales para realizar las tareas.
Tendencias negativas de los subordinados	Sugerencias para corregirlas
Murmurar del jefe y de su proceder	Dar la oportunidad de que realice su trabajo sin predisponerse para ver lo negativo
Oportunismo para lograr concesiones en el trabajo	Ser honesto en el trabajo y no tratar de ganarse al jefe con acciones diferentes a el cumplimiento de sus responsabilidades
Falta de dinamismo en el desarrollo de las labores	Trabajar con plena conciencia de cumplir con las metas propuestas trabajar motivados
Carencia de aportes en los resultados	No cumplir las metas por cumplirías, sino que hay que ser creativos aportando ideas.
Egoismos y envidias por los privilegios del jefe	Apartarse de comparar los propios logros con los del jefe, simplemente esforzarse por mejorar, que lo demás viene por añadidura
Actitud de prevención frente al jefe	Ser lo mas transparente posible, ser lo que se es y no fingir lo que no se es. Dejar a un lado sentimientos mezquinos. Debe existir una comunicación activa libre de hipocresías y falsas apariencias
FUENTE: Supervisión del personal de oficinas públicas y empresas. 1963. Análisis del autor. 1997.	

CAPITULO CUARTO

EL BUROCRATA MODERNO

“Hay momentos en los que debe gobernarse liberalmente y otros en que se tendrá que gobernar en forma dictatorial; todo es mutable, porque en este campo no existe una eternidad”.

BISMARCK.

La Burocracia como una categoría social que realiza funciones de gobernación estatal administrativa, ha existido en América Latina desde la época de la colonia. En el siglo XIX, el servicio público era la esfera en que las personas con alto grado de instrucción, podían conseguir prestigio social. *La burocracia estatal en el plano genético está íntimamente ligada con las capas medias y se recluta en lo fundamental, de los grupos superiores de intelectualidad o se reproduce sobre su propia base. Por su actividad específica, la burocracia pertenece a la capa superior de los intelectuales. Su remuneración supera en varias veces al salario medio del común de los servidores del Estado*⁸⁵.

La burocracia es parte esencial del Estado, desde que se crearon las primeras estructuras estatales, la burocracia ha tenido presencia y subsiste con el cambiar de los tiempos.

“El término “Burocracia” parece hacer referencia a fenómenos que se venían presentando en la sociedad francesa del siglo XVIII: El surgimiento de un grupo de funcionarios para quienes gobernar se había convertido en un fin en sí mismo”⁸⁶.

El fenómeno burocrático no es solamente del sector oficial, también está presente en el sector privado, con la gran diferencia que en este último supera el problema generando riqueza, rentabilidad, eficiencia y empleo como contrapartida a la prestación de sus servicios.

La inestabilidad laboral ha sido una constante para el burócrata. La rotación de grupos políticos para el reparto del “botín burocrático” hace que el empleo tenga tal característica. Con la Carrera Administrativa se busca estabilizar la actividad laboral en el sector

⁸⁵ Diomushkina, Elena . “La Burocracia Estatal En el Mecanismo del Poder ” América Latina N.1 (17) .1978, p. 69 -79.

⁸⁶ Oszlak, Oscar. Notas Críticas de una Teoría de la Burocracia Estatal. Capítulo 6. 1984, p. 254.

público. Sin embargo, no faltan las "figuras" de quienes ostentan el poder, para que las cuotas políticas accedan con relativa facilidad utilizando mecanismos oscuros para legalizar su vinculación. Un criterio subjetivo que se utiliza para tal fin es el de las entrevistas, que brinda la oportunidad para el manejo y legitimación de resultados por parte de los evaluadores, sin que haya forma de comprobar lo ilícito de su proceder.

1. Definiciones de Burocracia

Algunas definiciones de burocracia son las siguientes⁸⁷ :

Por burocracia se entiende un sistema de gestión y administración racionalizado y de máxima eficiencia técnica.

Un sistema racional y funcional aparente de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficiencia.

Un conjunto de funciones jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas notas estructural o coyunturalmente cambiantes.

Burocracia es un sistema administrativo y político dirigido por funcionarios, de cuyas capas superiores se reclutan preponderante o totalmente los miembros de la clase política, de modo que la burocracia viene a acumular los poderes de decisión política y los de ejecución administrativa, sea formal, ó fácticamente.

La burocracia según el diccionario de la lengua española Aristos, es definida como la influencia de los funcionarios públicos en la gobernación del Estado.

Según **Marx** la burocracia constituye "Una asociación especial, cerrada, en el Estado"⁸⁸. *"Es una redundancia en una sociedad comunista en la que no existe explotación ni división social. Deviene una fuerza autónoma y opresora, que es sentida por la mayoría del pueblo como una entidad misteriosa y distante, como algo que, no obstante determinar sus vidas, está mas allá de su control y*

⁸⁷ García Pelayo, Manuel . Burocracia y Tecnocracia. 1974, p. 13 - 22.

⁸⁸ Diomushkina, Elena. Op. Cit.. p. 67.

compreñión como una especie de divinidad frente a la cual uno se siente azorado y desvalido”.

Alain Touraine denomina burocracia a un sistema de organización donde los estatutos y los roles, los derechos y los deberes, las condiciones de acceso a un puesto, los controles y las sanciones, están definidos por la situación en una línea jerárquica y con una cierta delegación de autoridad.

Para **Max Weber** la Burocracia aparece como un modo de organización particular, un modo de organización entre otros, que corresponde a un sector más o menos amplio, pero que sigue estando situado dentro de la sociedad. Constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación.

Weber enuncia seis rasgos de la burocracia moderna:

- 1- Las atribuciones de los funcionarios son fijadas oficialmente en virtud de leyes, de reglas o disposiciones administrativas.
- 2-Hay una jerarquía de las funciones, que están integradas en un sistema de mando tal, que a todos los niveles, las autoridades superiores controlan a las inferiores.
- 3-Se consigna la actividad administrativa en documentos escritos.
- 4-Las funciones presuponen un aprendizaje profesional.
- 5-El trabajo del funcionario exige su consagración al cargo que ocupa.
- 6-El acceso a la profesión es al mismo tiempo acceso a una tecnología particular.

Para **Fernando Uricoechea** la burocracia es un sistema de administración en el cual se establece una notoria diferencia entre *res pública* y *la res privada* del príncipe, es decir, una forma de gestión impersonal, confiada a un conjunto de agencias especializadas, técnicamente eficientes y que actúan según criterios universales y racionales de acuerdo con un estatuto.

2. El Burocratismo en la Sociedad Colonial

El Estado Colonial Americano fue burocrático por sus características de interventor y reglamentarista y por el carácter de dominación colonial.

La necesidad de dar ocupación y prebendas a los españoles y el reducido crecimiento de la economía privada, eran actividades que acentuaban la presencia de la burocracia. La aversión a las ocupaciones llamadas innobles por parte de españoles y criollos, engendraba el gusto y la necesidad del cargo público, que era prestigio social. El carácter prebendario y el precario desarrollo educativo de sus territorios coloniales, se constituyeron en un obstáculo para el reclutamiento de una burocracia eficaz. La ineficiencia de los funcionarios era una de las continuas quejas por parte de los visitadores reales y virreyes, agregado a factores como la corrupción que propiciaban los reducidos salarios, la inexistencia del espíritu de servicio y la baja preparación, contribuyeron a la ineficiencia de la administración colonial⁸⁹.

3. La Burocracia Administrativa en Colombia

Fernando Uricoechea plantea tres estadios en el desarrollo del estado burocrático colombiano. Parte de mitad del siglo pasado asociado al incremento del gasto público.

Separa los estadios en tres periodos: Un primero que comprende desde 1871 a 1930, el segundo de 1930 a 1957 y el último de 1957 a 1980. El primero con escasa diferenciación administrativa, en el segundo la diferenciación es más evidente, al introducirse entidades cuya repercusión está dada en separar el gasto público del aparato estatal. En la tercera fase considera que existen indicios de la expansión burocrática y administrativa.

De el libro ***Economía y Sociedad*** de Max Weber hace una cita para referirse al Estado cuya administración precisa de un cuerpo de funcionarios, frente a la administración prebendaria del pasado, de la cual se toman algunos apartes:

⁸⁹ Jaramillo Uribe, Jaime. Estado, Administración y vida Política en la Sociedad Colonial. Manual de Historia de Colombia. Tomo I. 1982, p. 354.

“Se sitúa el desarrollo del funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales, altamente calificados y capacitados profesionalmente, por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo(...) en Europa el funcionarismo profesional basado en la división del trabajo, ha surgido gradualmente de una evolución de medio milenio...”⁹⁰.

Urícochea sostiene que el aparato burocrático colombiano no ha tenido la continuidad histórica de las formas estatales europeas, considera que su formación se gesta en la últimas dos décadas del siglo pasado, con el surgimiento de una política estatal unitaria centralizada, y que la **empleomanía** surgió posiblemente en la segunda mitad del presente siglo.

4. Burócratas de Oficina.

El interrogante que surge es: ¿ Se les puede considerar a los oficinistas como burócratas ?.

Max Weber separa el tipo de función que realiza el funcionario dentro de la institución en dos categorías. La primera hace referencia a aquellos funcionarios que prestan un servicio técnico y en segunda instancia a aquellos que realizan labores administrativas. Plantea que tanto los unos como los otros realizan actividades que son comunes para la organización a la cual pertenecen, sin embargo, tal hecho no impide que las relaciones sociales sean diferentes de acuerdo al trabajo que efectúan. Lo que expresa es que las relaciones de autoridad y los lazos establecidos con la institución no son las mismas.

Para los empleados que realizan una función de tipo técnico, considera que tienen cierto grado de autonomía y que su desempeño puede ser más eficiente, siempre y cuando el jefe tenga las condiciones técnicas necesarias para el control de la labor de los subordinados, es decir, que debe tener la misma condición técnica

⁹⁰ Urícochea, Fernando. Estado y Burocracia en Colombia. 1986, p. 101

que éste, si nó superior. La posición del técnico depende más del trabajo que realiza que del lugar que ocupa en la organización social de la institución. A un técnico sus conocimientos le permiten tener cierta autonomía para pasar de una compañía a otra, lo que indica que el control social suele ser nulo.

Las relaciones sociales de los funcionarios que se encuentran vinculados a la empresa y prestan servicios administrativos, muestran otro tipo de comportamiento. La jerarquía del empleo incide en la participación burocrática. El estar en un escalafón alto o bajo permite conformar una estructura autoritaria, de ahí que aquellos funcionarios que ocupan un empleo con un bajo salario no se cataloguen como burócratas porque no ejercen un cargo que los identifique con los fines de la Institución, esto no indica que estén ajenos a la burocracia. Su posición es de dependencia. No está integrado al sistema burocrático sino que lo soporta, pero tiende a hacer que adhiera a él y esto ocurre cuando asume para sí el ideal de sus superiores, la promoción⁹¹.

A el funcionario de bajo rango se le dificulta alejarse del medio burocrático, porque su empleo está determinado por la organización social de la institución, de la cual provienen los ingresos para su subsistencia, percibiendo ese medio burocrático importante y necesario. La burocracia está constituida por los mandos medios y superiores.

Finalmente Weber concluye que los burócratas son aquellas personas que poseen un cierto nivel ó estatus que los diferencia de aquellos que realizan labores de ejecución que gozan de prestigio, tienen privilegios salariales y ventajas materiales, pertenecen a un medio *aparte* donde la otra cara de la subordinación es el mando; por lo tanto, el grado de importancia del burócrata, depende del personal que tenga a su cargo y la infraestructura que tenga a su disposición, lo mismo que los recursos que le sean asignados para desarrollar su trabajo.

Para los burócratas no hay reglas de estricto cumplimiento que les impida pasar de un cargo a otro, no gozan de un estatus especial definido, que los diferencie de los demás funcionarios. El acceso a puestos elevados se presenta por elección, y no depende del conocimiento tecnológico que lo ligue a una profesión.

⁹¹ Oszlak, Oscar . Op. Cit. p. 36.

La medida de la eficiencia del trabajo burocrático es la capacidad de conservar y extender el campo de actividad de cuya organización se ocupan. Lo único que los diferencia de los demás es su forma de agrupación⁹².

Para Weber el tipo puro de funcionario burocrático es nombrado por una jerarquía superior, no por los gobernados; y la carrera que realice no depende de su jefe dentro de la administración, ni en la pericia, sino de los servicios prestados al "cacique".

4.1 Un día de Trabajo Burocrático en una Oficina Pública

Los funcionarios se dirigen apresuradamente a la entrada del edificio. Se agolpan frente al ascensor, levantando sus miradas ansiosamente, observan como desciende de piso en piso hasta que finalmente se abre. La caballerosidad se acaba y se lanzan hacia el interior hasta completar el cupo. La respiración es agitada, los saludos se entrecruzan.

Una vez llegan al piso que les corresponde, salen en estampida rumbo a las oficinas; algunos corren con esfera en mano para llegar primero a firmar la entrada. Todos colocan la misma hora, sin embargo el reloj ya ha pasado por ahí desde hace mucho rato. Se ubican en sus respectivos puestos. Algunos se dirigen a la cocina y asedian a la empleada de los tintos para que les ofrezca uno. Se hacen corrillos para comentar los sucesos del día. Las carcajadas se sienten en el recinto por los chistes de uno de ellos. Las damas dejan sus carteras colgadas en el espaldar de sus sillas, toman el maquillaje y se dirigen al baño a acicalarse porque no han tenido tiempo antes. Los señores con pocillo en mano se dirigen a la oficina y comienzan la discusión por el partido de la noche anterior. En esto ya ha pasado por lo menos media hora. Cansados de jugar a técnicos terminan su tertulia y se ubican en sus respectivos lugares.

Los oficinistas se disponen a iniciar su jornada burocrática. El jefe irrumpe y todos cambian de color, las palpitaciones de sus corazones son más rápidas. Buenos días dicen al unísono, a lo que el jefe responde: ¡Buenos días! y se dirige rápidamente a su oficina. Los

⁹² Ibid, p. 41.

retardados de siempre llegan haciéndose los disimulados firman y fingen haber arribado a tiempo.

Se da inicio al movimiento cotidiano de la oficina. Papeles van papeles vienen, los escritorios se atiborran de documentos y los visitantes comienzan a llegar en busca de solución a sus problemas.

Son las diez de la mañana y los adictos a la cafeína van a la cocina, para llenar nuevamente sus pocillos. Algunos se dirigen al pasillo a fumar un cigarro, otros regresan al escritorio a continuar lo que estaban haciendo. Las máquinas eléctricas y los computadores comienzan su cántico "monstruoso".

De repente el jefe pega un berrido llamando a alguien. La secretaria escucha el llamado y prontamente va en busca del funcionario solicitado. Al poco rato regresa y dice : Jefe ... no está , dejó dicho que se iba al banco a pagar los servicios. El jefe se queda pensando por un instante, refunfuña diciendo: Cuando regrese dígame que lo necesito.

Son las once de la mañana y aparece en la oficina la señora que vende los comestibles, que ha tenido cuidado de entrar perfectamente camuflados, para que los vigilantes no le pongan reparo. El lotero y el lustra botas son figuras conocidas en el edificio, tienen tanta familiaridad con todos que no tienen dificultad para ingresar. Los empleados más glotones se aproximan a comprar las arepas, las empanadas y las mantecadas, hay de todo. La cuenta de cobro se alarga en la agenda de la vendedora. Nuevamente se inicia el ritual del tinto; el lotero sale satisfecho de haber realizado una buena venta, dejando tras de sí a unos soñadores, que aspiran no trabajar más para la burocracia. El lustrabotas refleja en su rostro el disgusto de no haber prestado un solo servicio. Los visitantes siguen llegando y el lugar parece más una plaza de mercado. Unos hablan de trabajo otros consultan pantallas, liquidan cuentas ó simplemente dialogan alegremente.

El recinto está congestionado. El jefe se encamina en búsqueda del funcionario que llamó hace algún rato. Cuando llega al puesto, observa el saco en la silla. Posiblemente deambule por alguna otra dependencia ó quizás se encuentre a "kilómetros" del lugar. Lo cierto es que está "evidenciando" su presencia . El jefe regresa a su oficina.

La secretaria le trae un cartapacio de documentos y oficios para la firma.

El reloj marca las once y media de la mañana y los funcionarios que almuerzan en la oficina, se dirigen a la cocina para calentarlo. Finalmente llega el medio día y algunos salen, otros se reúnen en un lugar alejados de las miradas curiosas y se disponen a almorzar. La mayoría prefiere el turno de la una de la tarde para almorzar. A esa hora el lugar está en completa calma, muchos han salido otros reposan.

A las dos de la tarde los funcionarios llegan con caras sonrientes, algunos juguetean con un mondadientes, el bullicio regresa con ellos. Se hace repetitiva la visita a la cocina en busca de tinto; los más responsables llegan directamente a laborar. Los facilitas despachan rápidamente a los visitantes que se acercan a cumplir con algún requerimiento. Las labores continúan. Los procrastinadores siguen fingiendo trabajar cada vez que el jefe asoma. Los fumadores se escabullen. Las máquinas de escribir continúan su labor. Alguien pasa con prontitud a entregar un informe al jefe.

EL trabajo continua pero no con el ímpetu de la mañana, la lentitud en las acciones se evidencia en algunos funcionarios, que hacen roña para que el tiempo transcurra rápidamente. Entre dinamismo y parsimonia se acerca la hora de la partida. Las mujeres comienzan a aplicar el maquillaje y colorete. Los cajones se cierran los documentos se guardan, los señores se colocan el saco y todos se aprestan a salir.

Las manecillas del reloj no han marcado aún la hora de salida y ya se aprecian algunos funcionarios que corren hacia la puerta. Otros esperan que se cumpla el tiempo, luego abandonan el edificio y se dirigen a tomar el autobús que los lleve de regreso a sus hogares. Los más acomodados se encaminan al parqueadero para abordar sus autos. Algunos se reúnen a la salida y se dirigen a la tienda a beber cerveza. Otros salen con libros bajo del brazo rumbo a los planteles educativos .

Ha llegado la oscuridad y el jefe aún permanece realizando alguna labor. Finalmente sale despidiéndose de los vigilantes. Así termina la jornada burocrática.

CAPITULO QUINTO

ETICA

O CORRUPCION

Hay urgencia de contar con ejecutivos íntegros que además enseñen y hagan vivir principios éticos en el trabajo.

SURESH SRIVASTVA

Espero tener siempre suficiente firmeza y virtud para conservar lo que considero que es el más envidiable de todos los títulos: el carácter de hombre honrado.

GEORGE WASHINGTON

Adam Smith estableció que el motor de la economía es el lucro, el deseo de obtener la máxima utilidad posible. La finalidad de la economía no es precisamente la satisfacción de las necesidades humanas, sino que estas son el medio para que los individuos que producen obtengan la mayor utilidad.

La economía como ciencia no se puede desligar de su verdadero propósito de satisfacer las necesidades, tanto materiales como espirituales de los individuos. La teoría económica así como puede ser cierta y comprobable, también puede ser o no benéfica para quienes es aplicada

“Economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre al que deben servir”. **Pablo VI.**

Toda conducta económica es el resultado de un acto de decisión personal, por ejemplo, al fijarse el costo de producción de un bien, queda una área de decisión sobre la utilidad esperada⁹³. La decisión puede ser injusta, si el productor aprovechando una situación de escasez y de la necesidad del bien por parte de los consumidores, fija elevados precios, lo que se puede considerar una decisión anti-ética.

La conducta económica debería ser siempre ética, pero la realidad es otra. El rendimiento es el elemento motivador para los productores, en muchas oportunidades se logra mediante situaciones de acaparamiento y especulación; se podría cambiar de actitud si se obra honradamente sin la explotación del trabajo humano, sin causar perjuicios sociales en beneficio personal.

León XIII decía que "es factible edificar legítimamente una situación económica holgada, sin hacerlo sobre la pobreza y la miseria de los demás".

1. Definición de Etica

La definición de ética es compleja, dado que el ámbito cultural en el que se desempeña el gobierno, es cambiante y no se puede caracterizar lo ético como sinónimo de honestidad, es necesario adoptar un marco global en el proceso de toma de decisiones.

Los funcionarios públicos son percibidos en oportunidades con presunción de culpabilidad, lo que ha impedido una buena gestión .

El concepto de ética se asocia con la moral y la bondad. La ética exige de los funcionarios públicos valores como la vocación, la aptitud y ser diligentes. Su función debe ser la de trabajar y servir.

Los funcionarios públicos han tenido influencia en la sociedad desde tiempos pretéritos. La obligación de cumplir con las órdenes de los superiores, conduce a el planteamiento de cuestiones éticas referentes a los límites y consecuencias de sus actuaciones.

La ética es una parte de la filosofía que trata de la moral y obligaciones de los individuos.

⁹³ Botero Rocha, Alfonso. Etica y Economía . En : Revista Javeriana julio 1979, p. 158.

Etimológicamente Etica se deriva de la palabra griega ETHOS que significa "morada", cimentada en la estructura de la persona. Por lo tanto es la ciencia de los actos humanos encaminados hacia el bien⁹⁴.

La ética es un conocimiento de la conducta propia dirigida a orientar nuestra actividad hacia el bien, evitando destruirnos. Parte de la persona humana, se vale del conocimiento de sus actos y termina por elevarla. La ética es la ciencia de las acciones humanas.

De la espiritualidad de la persona humana derivan sus rasgos característicos: La persona es un ser individual separado de los otros, irrepetible, gracias a su espíritu. La persona es libre y responsable de sus propios actos debido a su inteligencia, mediante la cual es capaz de entender no sólo las cosas sino el fin de éstas, sus actos y el sentido de su propia vida. La persona es intimidad. La espiritualidad del alma humana hace posible esta intimidad, por la que el alma se ve así misma como origen de las funciones personales. Sólo por el alma espiritual el hombre tiene conciencia, ésta consiste en el acto y el hábito del alma por el cual ésta aplica la ciencia y establece el juicio práctico de la sindéresis-haz el bien y evita el mal-resumen de la ley natural⁹⁵.

2. La Ética de los Servidores del Estado

El profesor **O.P. Dwivedi** en una monografía se refería a las faltas éticas de los servidores públicos en los siguientes términos:

El comportamiento no ético incluye no sólo las prácticas que obviamente son hechos criminales, tales como los sobornos y la malversación de fondos, sino otras actividades como el favoritismo, el nepotismo, el conflicto de intereses, el mal uso de las influencias, el aprovechamiento de la función pública para fines personales, el otorgamiento de favores a los parientes y amigos, la indiscreción, la utilización abusiva de información oficial y la participación en cualquier actividad política no autorizada⁹⁶.

⁹⁴ Hortta, V Edwin. Rodriguez G. Victor. Etica General . 1994, p. 36.

⁹⁵ Ibid, p. 68.

⁹⁶ Etica Administrativa. Compilación .ESAP: 1990, p. 66.

Para Confucio el funcionario ideal era el *Chun Tzu* - el hombre excelente-.

La violación de la ley moral por parte de los servidores del estado es de vieja data y existía antes de nuestra era. En la India un cronista identificó cuarenta formas diferentes de malversación de fondos. El documento concluye: *"Así como no se puede determinar si en el seno del mar un pez traga el agua o no, es imposible descubrir a los funcionarios que en su propio provecho sacan dinero"*⁹⁷.

No existe una definición del desempeño ético de aceptación y aplicación a los servidores del Estado

Un problema de ética en el servicio público existe siempre y cuando los funcionarios públicos, individual o colectivamente, usen sus posiciones (o parezcan hacerlo), de manera que expongan la confianza pública a conflictos de lealtades o valores, o como un resultado de intentos para lograr alguna forma de ganancia privada a expensas del bienestar público o del bien común⁹⁸.

Tabla 1.

Grado de Confianza en las Instituciones Públicas (respuestas positivas %)								
	Estados Unidos	Gran Bretaña	Irlanda	Japón	Alemania Occidental	Francia	Italia	España
Policía	76	86	86	67	71	64	68	63
Fuerzas Armadas	81	81	75	37	54	53	58	61
Sistemas legales	51	66	57	68	67	55	43	48
Parlamento Congreso	53	40	51	30	53	48	31	48
Función Pública	55	48	54	31	35	50	28	38
Grandes empresas	50	48	49	25	34	42	33	37
Prensa	49	29	44	52	33	31	46	31

⁹⁷ Ibid, p. 67

⁹⁸ Dwivedi , O.P. Etica en el Servicio Público, No. 31 Costa Rica, 1977, p. 11.

Sindicato	33	26	36	29	36	36	28	31
-----------	----	----	----	----	----	----	----	----

Fuente: Leisure Development Center Survey, 1984. Citado por B. Guy Peters.

De acuerdo con la tabla 1, la institución pública que mayor grado de confianza le otorgaron las personas encuestadas, fue la policía principalmente en países como la Gran Bretaña e Irlanda con un 86% de aceptación, seguidos por Estados Unidos con el 76%, Alemania con el 71%. Italia con el 68%, Japón, Francia y España con el 67%, 64% y 63% respectivamente. Las fuerzas armadas con el 81% de acogida en Estados Unidos y Gran Bretaña, seguidos de Irlanda con el 75%.

En cuanto a sistemas legales, Japón, Alemania y Gran Bretaña tuvieron la mayor aceptación con el 68%, 67% y 66% respectivamente.

La función pública obtuvo principal acogida en Estados Unidos con un 55% seguido de Irlanda con el 54% y de Francia con el 50%.

Los sindicatos lograron su mayor aceptación en Alemania, Francia e Irlanda con un 35%, seguidos por los estados Unidos con un 33%, sin embargo en la encuesta efectuada, fue la institución de menor aceptación a excepción de Francia y Japón. Para el primero fue la prensa y para el segundo las grandes empresas.

La cultura oriental difiere de la occidental en cuanto a la concepción que se tiene del trabajo. Mientras para los primeros el trabajo es esencial, es la realización misma del hombre, y el tiempo que dedican a laborar no está separado de las demás actividades; para los segundos es visto como un complemento, que en muchas oportunidades es un medio para alcanzar un fin.

3. La Corrupción

La corrupción se define como *la acción o efecto de corromper, alterar y trastocar la forma de alguna cosa, viciar, pervertir, sobornar o cohechar a una persona o autoridad*⁹⁹.

⁹⁹ Diccionario Enciclopédico. Olimpia Ediciones . 1995, p. 405.

La corrupción tienen asidero, en aquellos funcionarios públicos que se valen de las necesidades de la comunidad, para utilizar su cargo como un instrumento de manipulación y obtención de beneficios personales. La fama que han tenido los funcionarios público es de ser personas poco productivas y en algunas oportunidades de proceder deshonesto. Son como una "clase aparte" que convive con el sector privado, pero que no ha podido homologarse a éste.

El demorar deliberadamente un proceso o procedimiento es una práctica corrupta, es tan sutil la manera en que se puede llevar a cabo y se cuenta con coartadas que hacen ver lo ilegal como legal. Tal práctica continua haciendo eco en aquellos funcionarios, que llegan a tener la certeza de que jamás se comprobará su acción fraudulenta. Al existir la duda y la sospecha de que alguien es corrupto, da pie para no creer en él y separarlo del cargo que le permite realizar tales prácticas, reubicándolo en una área que se podría denominar de bajo riesgo. Es decir que su trabajo no tenga contacto directo con los usuarios.

Otra práctica inmoral de los funcionarios públicos, es la negligencia en el cumplimiento del deber y de responsabilidad en todas las actuaciones. Se presentan funcionarios de alto rango que han sido hallados culpables de enriquecimiento ilícito. Otrora se jactaban de observar una conducta incuestionable y se rasgaban las vestiduras enarbolando la bandera de la honestidad. Lo contradictorio de su actitud es que han sugerido alternativas tendientes a combatir la corrupción antes de ser puestos en evidencia. Es interesante dejar a la memoria del lector identificar a los personajes de la vida que han tenido tal comportamiento.

Dentro de éste orden de ideas: *la corrupción es uno de los grandes flagelos del presente siglo y genera desconfianza a la opinión pública en los servidores del Estado. Los efectos negativos de la corrupción influyen en la economía, específicamente en los gastos del gobierno (...) la moralización de la administración pública es prioritaria. La corrupción es un problema que alcanza altos niveles en comparación con países de similar desarrollo, sin embargo, el país ha modificado ese comportamiento de resignación y tolerancia en que se encontraba inmerso y muestra una actitud más decidida para combatir la corrupción. Aunque el problema está lejos de desaparecer, se puede controlar y reducir con políticas encaminadas a la moralización de la función pública. Para ello es necesario crear una comisión que en un mediano plazo avance en la lucha contra la corrupción; cuya función sea la de investigar y denunciar las prácticas corruptas. Que cuente con la tecnología adecuada para hacer seguimientos a los movimientos de fondos financieros (...) el criterio de la aleatoriedad para detectar actividades corruptas las cuales suelen ser difíciles de detectar. Llevar un adecuado seguimiento a aquellos funcionarios que*

por las características de su labor son susceptibles a realizar prácticas corruptas. Finalmente, implementando este tipo de metodología se podrá conducir al país por el sendero de la moralización.

Analizado el anterior planteamiento cabe hacer la siguiente reflexión: ¿Será que la corrupción es tan contagiosa y absorbente que mentes abiertas, capaces de generar ideas como las anteriormente expuestas, sean tan vulnerables hasta el punto de perder su propia reputación? ¿No será acaso que su influencia es tan grande y aletargante, como para tener la tranquilidad de no sopesar por un instante la posibilidad de ser descubierto? ¿O será más bien que la sociedad colombiana está tan corrupta que se dificulte más encontrar un honesto?. Sería interesante saber cuántos casos de funcionarios que son investigados por corrupción han sido hallados culpables y cuantos continúan en la impunidad. Como decía un emperador romano al interrogar a sus súbditos, cuando regresó de la guerra: ¿Quién ha dormido con mi esposa?. Al no encontrar respuesta preguntó: ¿Quién no estuvo con ella?.

3.1 ¿Que Causa la Corrupción?

Una de las causas, sino la más importante, es la ineficiencia; porque reduce la calidad con que los funcionarios públicos ofrecen los servicios a la comunidad. Otra son los bajos salarios que en los últimos años han perdido su poder de compra. Se han generado cuellos de botella en las entidades del Estado, porque los funcionarios tienen bajos salarios y los mecanismos para imprimir movimiento hacia la cúspide son mínimos. Cuando se realizan concursos de promoción, las vacantes son insuficientes. Tienen un nivel alto de capacitación y especialización, lo que hace más denso y complicado el ascenso. El sistema de carrera administrativa no siempre basa la promoción por méritos, se vinculan funcionarios a altas posiciones sin concursar o en concursos "disfrazados" para vincular las cuotas burocráticas.

En un estudio coordinado por **Fernando Cepeda Ulloa** sobre las causas de la corrupción se presenta una encuesta de opinión que arrojó los siguientes resultados¹⁰⁰ :

¹⁰⁰ Cepeda Ulloa, Fernando. La Corrupción Administrativa en Colombia. 1994, p.125-131.

El 37% de las personas encuestadas afirmó haber sobornado a un funcionario público.

El 79% consideró que la modalidad del soborno ha sido creciente durante los últimos diez años .

De un 20% a un 45% consideró que las entidades más corruptas son el tránsito y transporte, la policía, impuestos y aduanas y el seguro social entre las más importantes.

Un 78% de empresarios entrevistados consideró que el pago de sobornos agiliza los trámites en la administración pública.

De las instituciones que más aportaron en la lucha contra la corrupción se determinó que fueron la fiscalía y la procuraduría como las más destacadas.

Los factores culturales pueden tener una gran importancia a la hora de determinar la medida en la que las decisiones y las relaciones económicas, incluyendo aquellas que se establecen entre responsables públicos e individuos privados, se ven afectados por vínculos personales. En algunas sociedades, puede resultar difícil para los individuos resistirse a las presiones provenientes de personas con quienes mantienen vínculos y que aspiran por ello a recibir un trato preferente. Una vez que se empieza a realizar una distinción basada en estos vínculos, es frecuente que aparezca la corrupción(...) cuanto mayor es la presencia del sector público y más personalizadas las relaciones entre los individuos, mayores oportunidades de corrupción habrá(...) los individuos que comienzan sorteando las normas, van encontrando progresivamente más sencillo, desde una perspectiva moral ó práctica, quebrantarlas, mientras que otros que, en un ambiente diferente, quizá no hubieran sucumbido a la corrupción, comenzarán a imitar a aquellos que la practican¹⁰¹.

3.2. Corrupción y Economía

La corrupción es tratada por algunos economistas desde el punto de vista de la eficiencia, como benéfica, por cuanto que la consideran

¹⁰¹ Tanzi, Vito. Corrupción, Sector Público y Mercados. Información comercial Española. ICE. Sumario. En : Revista de Economía N. 741 de mayo de 1995. p.9

importante en el engranaje del aparato económico¹⁰². La han analizado en un mercado de precios, oferentes y demandantes y parten del supuesto de la existencia de una oferta infinita de actos corruptos de carácter privado utilizada por los funcionarios públicos, persiguiendo un interés particular.” *Estas teorías la analizan en el contexto de la racionalidad económica de uno de los protagonistas del acto corrupto, quien decide sobornar un funcionario y en esta forma maximizar su eficiencia al incurrir en él*¹⁰³.

La corrupción de tipo fiscal afecta los ingresos del Estado, los gastos se incrementan y el tesoro público se ve notablemente disminuido. La corrupción es una variable macroeconómica porque afecta el equilibrio fiscal. Según el análisis de **Jaime Vasquez Caro**, consultor del Banco Mundial, la corrupción es deficitaria por cuanto que aumenta gastos o reduce impuestos. Plantea la posibilidad de una contabilidad social de la corrupción, la cual no debe ser ignorada; implícitamente la corrupción es inflacionaria.

La evasión en el pago de tributos al Estado es una práctica corrupta, que limita las posibilidades de inversión pública. Quien desarrolla una actividad en condiciones fraudulentas como por ejemplo la importación ilegal de insumos para la producción, está desincentivando al empresario que cumple con el pago de tributos. El hecho de no haber controles eficaces a las actividades productivas, conduce a que quien inicie una de ellas busque mecanismos para incumplir con sus obligaciones ó sencillamente las limite y no reflejen una realidad. Por lo tanto, la corrupción incide en la Producción Interna Bruta de un país .

Robert Klitgaard La corrupción es un fenómeno económico y llega al punto en que los costos de combatirla sean iguales a los costos de corrupción .

Es necesario que los funcionarios públicos que ocupan las posiciones de mando sean honestos, incorruptibles; de esa forma al corrupto se le acortan los caminos. La corrupción es como una cadena invisible, que en oportunidades requiere el concurso de varias personas, creándose una secta donde se practica una especie

¹⁰² Vásquez Caro, Jaime. “Corrupción un Peso Muerto de ineficiencia e Inestabilidad. En : Revista de Política Económica . 1991, p. 41.

¹⁰³ Ibid.

de "honestidad" entre deshonestos. Se encubren y protegen unos a otros. La clave está en romper esa cadena por la parte mas débil, lo difícil es encontrar su vulnerabilidad. El infringir la ley debe ser objeto de grandes castigos, de esta manera se controla la corrupción incentivando y premiando a quien denuncie.

"El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo"¹⁰⁴.

La corrupción reduce el recaudo desequilibrando el sistema impositivo, permitiendo ventajas competitivas de unos productores frente a otros, impidiendo que actúen libremente las fuerzas del mercado.

El funcionario público que es corrupto pretende maximizar sus ingresos. "En consecuencia, el monto de sus ingresos dependerá de las condiciones del mercado y de su habilidad para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda pública"¹⁰⁵.

3.3. Estatuto Anticorrupción

Contempla en su **artículo 67** la creación de la Comisión Nacional para la Moralización, como un organismo adscrito a la Presidencia de la República.

El artículo 71 contempla la creación de la Comisión Nacional Ciudadana, para la lucha contra la corrupción, integrada por siete (7) comisionados.

El título III, Capítulo primero, trata sobre la calificación de las faltas, clasificándolas de la siguiente manera:

¹⁰⁴ Val Del Blanco, Enrique. Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Un Enfoque Internacional., citado de René Gonzalez de la Vega. 1990, p. 27.

¹⁰⁵ Cepeda Ulloa, Fernando. Corrupción Administrativa en Colombia. Vol 1. .p. 2, julio 1994, tomado de Mark Philp, políticos, Market and Corruptión, Innovation, N.4, vol.2.Viena, 1989.

Gravísimas. Las cuales son sancionadas con terminación del contrato de trabajo ó de prestación de servicios personales, destitución, desvinculación, remoción ó pérdida de investidura. Se incurre en dicha falta cuando:

1-Hay un indebido provecho patrimonial en el ejercicio de las funciones.

2-Por obstaculizar las investigaciones de la procuraduría o autoridad administrativa.

3-Por obrar con negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia.

4-Cuando obtenga para sí ó para otra persona incremento patrimonial.

5-Intención de destruir total o parcialmente un grupo étnico, social o religioso.

6-Utilización del empleo para respaldar campañas políticas.

7-Poner los bienes del Estado al servicio de causas y movimientos políticos.

8-Abandono injustificado del cargo.

9-Publicación o utilización indebida de secretos oficiales.

10-Actuar a sabiendas de estar incurso en causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses.

Las Faltas Graves. Se sancionarán con multas entre once (11) y noventa (90) días del salario devengado al tiempo de cometerlas, suspensión en el cargo hasta por el mismo término o suspensión del contrato de trabajo o de prestación hasta por tres (3) meses.

Las Faltas Leves. Dan lugar a la aplicación de las sanciones de amonestación escrita, con anotación en la hoja de vida o multa hasta diez (10) días del salario devengado en el momento de cometer la falta, con la correspondiente indexación.

En el artículo 126 de la Constitución, está consagrado que los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación. Sin embargo este artículo parece no tener aplicación porque en algunas entidades del Estado el nepotismo hace continua presencia.

La ausencia de responsabilidad en algunos funcionarios públicos, sumado al poder y la autoridad sin límites hace que prevalezcan los intereses particulares por encima de los intereses generales.

Siempre existirá un espacio que la normatividad no puede reglar: este espacio, en el marco de la función pública, es aquél en el que el funcionario estatal debe actuar interpretando las normas de acuerdo con los fines públicos generales de la administración. Para ello tiene que tener una aproximación ética hacia dicha concepción. Los fines y objetivos de la administración pública son el referente esencial para determinar esa ética del funcionario público¹⁰⁶.

Algunos procrastinadores, por el hecho mismo de no realizar sus actividades en forma oportuna, permiten que el Estado pierda recursos que podría obtener si se realizaran las tareas en forma oportuna. Es el caso de la prescripción de términos o de deudas que no tuvieron un tratamiento oportuno. Al someterse a los funcionarios públicos a un escrutinio permanente, por parte de la opinión pública, se fortalece el control por medio de la sanción moral.

El establecimiento de veedurías y el control patrimonial de los funcionarios público, son algunas de las alternativas para combatir la corrupción. La seguridad en las oficinas públicas evita que se incuben las prácticas corruptas.

La corrupción debe denunciarse a tiempo para descubrir al infractor y someterlo a las sanciones de ley, además del escarnio público; pero para ello se requiere estar seguro y no caer en imprecisiones que debiliten la posibilidad de desenmascarar al funcionario público corrupto. El corrupto por lo general tiene estrategias que le permiten escabullirse y salir absuelto. Cuantos funcionarios que ocupan altas

¹⁰⁶ Wills Herrera, Eduardo. La Corrupción. En: Revista de Política Colombiana". Volumen III No. 3. 1993, p. 9.

posiciones son tildados de corruptos por la opinión pública, pero jamás son llevados al banquillo de los acusados porque se carece de pruebas que demuestren su culpabilidad.

3.4. Tipologías de los Funcionarios Públicos Corruptos

Se pretende tipificar el comportamiento inmoral de los servidores públicos, teniendo en cuenta su proceder de acuerdo con la psicología moderna. Se trata de situaciones que por su naturaleza, le permiten a quien las practica mantener su imagen de persona honesta y en oportunidades permanecer en el anonimato. Son modalidades poco mencionadas por los estudiosos del tema .

¿Quiénes son propensos a realizar prácticas corruptas?

Hay funcionarios que son mas propensos a la corrupción que otros, y esto obedece posiblemente a su debilidad por obtener poder y riqueza. Aquellas personas que ven en la vida un espacio para su propia realización no conciben ni por un momento llevar a cabo prácticas corruptas, su mente esta puesta en objetivos que van mas allá de acumulación de bienes o la ostentación del poder, son individuos altruistas, tienen nobles ideales.

Hay quienes aunque desean obtener bienes materiales, aspiran a ellos en forma moderada, desean vivir bien por su propio esfuerzo y mérito y buscan alternativas honestas, se conforman con tener lo suficiente para asegurar un futuro sin sobresaltos.

Los hay también que aunque desean riqueza, les mueve más el ansia de poder y están dispuestos a sacrificarlo todo en aras de su cometido, su accionar suele llegar a ser inmoral, porque no les interesa pisotear a quien se ponga en su camino.

Los Soñadores

Individuo que no tiene los pies pegados a la tierra y que aspira a tener poder y riqueza de una forma fácil y rápida, este tipo de personaje esta propenso a ser corruptible, es manipulable y cede fácilmente a las propuestas deshonestas que le representen beneficios económicos, llega a la vejez y sigue avivando esa llama esperanzadora de salir de la pobreza de la noche a la mañana.

Algunos le apuestan al azar . De esta tipología se hablo en el tercer capítulo.

EL Conformista

Agradece el trabajo que tiene, sus aspiraciones no van más allá de cumplir con sus responsabilidades y sacar adelante su núcleo familiar, persona poco propensa a la corrupción, cuando alguien decide animarlo para que realice tales prácticas, se amilana, por momentos contempla la posibilidad pero al final la descarta y prefiere seguir como está. Hay casos en donde es confundido y convencido, pero en el momento de hacerlo se deja descubrir fácilmente y termina lamentándose de su torpeza. De esta tipología también se hablo anteriormente.

El Comediante

Es el funcionario cínico que sabe enredar perfectamente y utiliza las normas para convencer de su inocencia. Emplea muy bien términos y cita artículos en el momento apropiado, camufla su personalidad, se acomoda a las situaciones que se presenten. Se hace el mártir y pregona su honestidad a los cuatro vientos, dice ser persona íntegra y dedicada al ejercicio de sus funciones, de "comportamiento ético a toda prueba". Son personas astutas, con ciertos dotes de oradores, de las cuales hay indicios de su falta de honestidad. Tienen argumentos para justificar sus acciones en un "marco de legalidad". Desafían a quien ó quienes los acusan y muestran protagonismo ante la opinión pública. En esta categoría se pueden incluir a algunos políticos y personas que tienen alta investidura en la estructura jerárquica del Estado. Cuentan con respaldo de algunos grupos políticos y económicos.

Tratar de descubrirlos es bastante dificultoso. Su posición es elevada. El tipo de delito que se les imputa es el de enriquecimiento ilícito, pero como no está lo suficientemente argumentado y su culpabilidad no alcanza a ser magnificada para apartarlo del cargo, entonces se crea incertidumbre en el ambiente, permitiendo generar sentimientos encontrados en la población.

A este tipo de personajes sí no se les llega a imponer sanciones de ninguna índole, lo que resta esperar es que su conciencia sea su propio juez.

Son del tipo extrovertido ,expansivo que en oportunidades suele ser simpático, de facultades intelectivas, seguro y sociable¹⁰⁷.

El Todo Sí

Este tipo de funcionario se compromete con particulares directa o indirectamente. No se niega a ningún tipo de acción dolosa, a todo le dice que sí, solicita dinero por anticipado para cumplir su cometido. Se cuida de no dejar huella de sus actuaciones, que no pasan de la receptación de dinero. No lleva a cabo ninguna acción, bien sea porque no tiene acceso directo a la información o aunque la tenga, no le interesa otra cosa que explotar al incauto que confió en él para que le solucionara algún tipo de problema. Cada vez que el interesado se acerca a conocer como va su caso, el funcionario le solicita dinero arguyendo dificultades. Este tipo de actuación se hace reiterativa, en cada entrevista que sostienen pide dinero cuidándose de no hacerse notar. Al final no soluciona nada y como no hay ningún indicio que lo comprometa, termina por abandonar la misión. Se trata de funcionario de rango medio y bajo de la pirámide .

Si llega a ser acusado tiene la seguridad de no ser descubierto porque no hay prueba alguna de sus actuaciones inmorales. Y por el contrario aduciendo su "honestidad", tilda de corrupto a quien se acercó a proponerle acciones indebidas.

La forma de hacer evidente su actuación corrupta, es por medio de seguimientos reiterativos, procurando encontrar un común denominador en su proceder. El tenderle una coartada suele ser una posibilidad para desenmascararlo, sin embargo, hay que ser cautelosos porque se trata de una persona habilidosa y sagaz que a la menor sospecha se pondría alerter cambiando de actitud.

El delito que se le puede achacar al ser evidenciadas sus actuaciones corruptas, es el cohecho, bien sea propio o impropio, también le es imputable el delito de concusión .

Se trata de individuos extrovertidos, simpáticos de inteligencia intuitiva, desconfiados.

El Mago

¹⁰⁷ Rodríguez lozano, Frade Perdomo y Albelo Martín.. *Ética y Moral Comunitaria . La Apertura de la Persona a los Demás . 1982, p. 12.*

Es un procrastinador que no asume responsablemente las labores de su cargo. Recibe documentos para que se efectúe el trámite respectivo. De su oportuna actuación depende la prescripción de deudas, la recaudación oportuna de recursos, la actualización de información. Su comportamiento es el de recibir todo lo que se le entregue y acumularlo. Casi nunca da solución oportuna a los problemas, tan solo vuelve a saber de ellos cuando ha pasado mucho tiempo y se han generado conflictos que obligan el análisis respectivo. Su actitud inmoral se presenta en el momento que evidencia por cuenta propia y de manera accidental hechos que ocasionan traumatismos, y aprovecha que nadie se ha percatado de su falta para proceder a desaparecer, "como por arte de magia", todo indicio que lo comprometa. Cuando se descubra el problema, el seguimiento será muy dificultoso y probablemente el funcionario no labore en la dependencia o la institución.

Este personaje, no dice no a nada, es despreocupado y distraído, extrovertido expansivo y altamente sociable. Tiene un pobre concepto del trabajo.

El delito estaría tipificado como prevaricato por omisión.

El adecuado seguimiento a las labores de los servidores públicos, permite que se reduzcan este tipo de acciones delictivos que atentan contra el buen nombre de las instituciones.

El Relacionista Público

Es el funcionario que para obtener beneficios económicos, se hace amigo de propietarios de empresarios, microempresas, pequeños comerciantes. Se presenta como funcionario público exhibiendo el documento que lo identifique como tal. Se gana su confianza, los "asesora" para que cumplan con sus obligaciones frente al Estado procurando que se vean poco afectadas sus finanzas. Al verse los resultados logra el aprecio de quien fue ayudado. Su acción corrupta surte su efecto en el momento en que a cambio de su colaboración, le dan obsequios, otorgan descuentos apreciables en la adquisición de mercancías, tiquetes de viajes, alojamientos, préstamos, invitaciones. Este tipo de actuaciones se presenta principalmente en entidades de carácter técnico, donde agilizar un trámite es vital para quien obtiene el beneficio. La gratitud es de tal magnitud que es

incondicional la retribución de los favores. En oportunidades se involucran con la familia de quien fuese un perfecto desconocido. Son tratados con admiración y respeto.

Personas que posee un don de gentes y simpatía, extrovertido, expresivo, alegre y hasta folklórico.

El delito que se puede tipificar para este caso, es el de tráfico de influencias para obtener favor de servidor público. Porque el particular se compromete a presentar al funcionario público a alguien de su confianza, que requiera los servicios de éste, de lo cual todos obtienen algún beneficio. Para el funcionario se ajustaría el delito de prevaricato por asesoramiento ilegal.

Se puede descubrir en el momento en que alguien que decida seguirle el juego, acumule pruebas que permitan ponerlo en evidencia. Sin embargo, es poco probable que esto suceda, porque quien lo busca para pedir ayuda y la consigue del funcionario tiene sentimientos de gratitud que se hace extensivo y le permite al funcionario reputación de ser una excelente persona. Si se le hace seguimiento es posible llegar a desenmascararlo.

El exterminador

La acción inmoral de este funcionario, es la de destruir los elementos de trabajo que la institución adquiere para la realización de las actividades; es un inconsciente que gasta en exceso papelería y deteriora ó destruye máquinas, escritorios, sillas, cosedoras, calculadoras. Es prácticamente un "exterminador". En oportunidades se lleva los elementos de trabajo para la casa. Se puede suponer que si realiza tal acción, también podría apropiarse de elementos de mayor valor. Se ha visto en oportunidades que desaparecen los elementos de trabajo y nadie se hace responsable.

Se trata de un "delincuente menor", que va de oficina en oficina sin que nadie se percate de su presencia con la idea de apropiarse de algo. Sus acciones suelen ser esporádicas y no dejan el menor asomo del culpable. Como se trata por lo general de pérdidas de baja cuantía, no se hace investigación. Lo cierto es que de vez en cuando se presenta pérdida de dinero que es extraído de escritorios, bolsos, sacos, la pérdida de documentos, los cuales nunca aparecen.

Es imprescindible que se tomen medidas de control en las oficinas públicas, se expongan en lugar visible las sanciones en que incurren quienes llevan a cabo tales actuaciones. Se espera que quien considere realizar alguna acción ilícita lo piense dos veces.

3.5. Alternativas para Combatir la Corrupción

Expertos en el tema de la ética, proponen tres alternativas que permiten combatir la corrupción en el sector público¹⁰⁸. La primera sugiere, que debe haber un cambio en el comportamiento de la comunidad que es tolerante con pequeños brotes de corrupción. En segundo lugar, se deben adoptar medidas tendientes a mejorar los ingresos salariales de los funcionarios públicos, el traslado de quienes ocupen cargos donde se corra el riesgo de corrupción y la tercera hace referencia al tipo de sanciones que se deben imponer a quien infringe las normas para evitar la impunidad.

Los problemas éticos en que incurren los funcionarios públicos, pueden ser pequeños y aparentemente insignificantes; como la ética hace referencia a la conducta humana, se definen acciones buenas y malas y si alguna de ellas va en contra de una normatividad impuesta en la sociedad, entonces su magnitud no tiene importancia, lo que realmente interesa es si se ha transgredido una norma para juzgar un comportamiento.

Es importante tener en cuenta que las conductas inmorales de los funcionarios públicos, en oportunidades son inducidas por personas que persiguen intereses particulares. No hay que olvidar que algunas acciones que aparecen como inmorales, no necesariamente lo son. Es el caso de aquellos actos de ayuda desinteresada y espontánea, que realizan funcionarios que tienen como objetivo servir a la comunidad y que son vistos con los ojos inquisidores de quienes ven en toda actitud focos de corrupción.

Desde el punto de vista psicológico, cuando un comportamiento inmoral es tolerado por la comunidad, los funcionarios que explotan al Estado se sienten motivadas a seguir "depredando" y defraudando, porque ven el camino llano para hacer de las suyas. Se consideran lo suficientemente sagaces para no dejar huella de sus actos.

¹⁰⁸ *Ética Administrativa. Compilaciones. ESAP, mayo 1990, p. 68.*

Solamente hablamos de valor moral o de bondad moral, al referimos a una persona. Pero podemos preguntarnos ahora: ¿ Se podrá llamar moral a cualquier acción que realice un hombre?. Se puede responder no; que solo se puede llamar acción moral (buena o mala) a la acción que se realice libremente (...) el hombre no sólo representa en su interior la obra o la actividad, sino que tiende hacia ella por medio de su voluntad (...) el acto verdaderamente humano siempre está motivado, tiene una finalidad (...) lo característico del acto humano inteligente es que el acto pretende algún fin, tiene algún motivo¹⁰⁹.

La ética como ciencia de la conducta, propone fines que son válidos a las personas dentro de una sociedad. El pretender separar la moralidad de la normatividad, genera formas de corrupción. Decía León XIII que "La cobardía y la duda son contrarias a la salvación del individuo y a la seguridad del bien común". Es por ello que se hace necesario denunciar al corrupto y a todo tipo de acción que parezca serlo. El guardar silencio es hacerse partícipe de conductas inmorales .

Es imprescindible educar a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en materia de ética. Deben recibir instrucción y adiestramiento de tal naturaleza. Las entidades que utilizan programas deontológicos (de los deberes) pueden ocuparse más fácilmente de casos de inmoralidad. Se deben implementar normas tendientes a explicar como y cuando se debe presentar una denuncia, ante quien y de que manera debe efectuarse¹¹⁰. Sin embargo, hay que tener cuidado con la implementación de normas, porque en exceso permiten abonar terreno a la corrupción. Esta se incuba en donde se carece de seguridad locativa y de vigilancia apropiada, permitiendo que pruebas documentales sean fácil presa de vándalos, enviados por quienes tienen intereses oscuros.

4. Ideas Finales

"El hombre es un ser constitutivamente moral, en la medida que tiene que dar una respuesta ante los requerimientos del medio que lo circunda, de lo contrario se limitaría a recibir pasivamente lo que el

¹⁰⁹ Horta, V. Edwin. Rodríguez G. Victor. Op. Cit., p. 160-161.

¹¹⁰ Cepeda Ulloa, Fernando. Op. Cit. Separata. 1994, p. 59.

entorno le ofrece y no estaría haciendo valer su propia dimensión humana”¹¹¹.

Un acto humano malo, es aquel que atenta contra la propia integridad y la de los demás. La corrupción es un acto que destruye moralmente a la persona. Es como un veneno que se va apropiando del cuerpo muy lentamente y sin darse cuenta, la persona que da el paso hacia conductas inmorales, se va transformando hasta convertirse en un cínico social. Lo preocupante es que no llega a considerar sus actuaciones como malsanas y continua realizándolas justificándose a sí mismo, bien sea porque el cargo le está dando la oportunidad de obtener lo que la sociedad no le ha dado ó porque sencillamente no considera su proceder impropio. El auto-engaño le permite al corrupto mantenerse en ese ambiente.

Se tiene precio cuando no hay autoestima, cuando existe un sentimiento egoísta que impide que quien realiza acciones corruptas no contemple la posibilidad de el daño que causa a quienes se debe en particular y a la sociedad en general.

Tabla 2.

Tabla Resumen de la Tipificación de Delitos en el Desempeño de Funciones Públicas (Régimen Penal)	
Delito	Definición
Art.133 Peculado por apropiación	Servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o empresas en que éste tenga parte. O fondos parafiscales, bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le halla confiado.
Art.138 Peculado por extensión	El particular que realice cualesquiera de las conductas anteriormente citadas para bienes que administre o tenga bajo su custodia pertenecientes a instituciones en que el

¹¹¹ Rodríguez Lozano, *Ética y Moral Comunitaria*. 1982, p. 2.

ESTADO ADMINISTRACION Y SERVIDORES PUBLICOS

	Estado tenga mayor parte, en asociaciones cívicas, sindicales.
Art.140 Concusión	El servidor público que abusando de su cargo o funciones constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier tipo de utilidad indebidos o los solicite.
Art.141 Cohecho propio	El servidor público que reciba para sí o para otro dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales.
Art.142 Cohecho impropio	El servidor público que acepte para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones.
Art.143 Cohecho por dar u ofrecer	El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los casos previstos en los dos artículos anteriores
Art.147 Tráfico de influencias para obtener favor de servidor público	El que invocando influencias reales o simuladas reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer
Art.148A Utilización indebida de información privilegiada	El servidor público o el particular que como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública o privada que haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea éste persona natural o jurídica.
Art. 149 Prevaricato por acción	El servidor público que profiera resolución o dictamen manifiestamente contrario a la ley
Art.150 Prevaricato por omisión	El servidor público que omita, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones .
Art.151 Prevaricato por asesoramiento ilegal	El servidor público que asesore, aconseje o patrocine de manera ilícita a persona que gestione cualquier asunto público de su competencia.
Art.177 Receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales	El que fuera de los casos de concurso en el delito oculte, asegure, transforme, invierta, transfiera, custodie, transporte, administre o adquiera el objeto material o el producto del mismo o les dé a los bienes provenientes de dicha actividad apariencia de legalidad o los legalice.

Fuente: Estatuto Anticorrupción. Ley 190 de 1995

CAPITULO SEXTO

LA PRODUCTIVIDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO

El futuro del hombre y de la sociedad depende de la capacidad de la administración y de las instituciones y ésta se basa en la calidad de los dirigentes.

PETER DRUCKER

La productividad es absolutamente un fenómeno humano y sus principales generadores son los directivos de las organizaciones.

TOM PETERS

Ciertas teorías intentan darle al trabajo categoría de deber social, con carácter obligatorio para todas las personas. **Fourier** sostiene que el trabajo es odioso en la civilización por diferentes razones, entre ellas están: los bajos salarios, lo escaso que pueda ser, las actitudes de injusticia por parte de los patronos y la uniformidad de las funciones.

La Real Academia de la lengua define al trabajo como acción y efecto de trabajar.

1. El Trabajo

Para algunos es una forma de realización personal, para otros constituye un castigo u opresión.

Etimológicamente el término trabajo viene del latín *tripaliare*, que significa torturar con el *tripalium*. En el siglo XVIII se tiene la concepción del trabajo como una forma de sufrimiento. Aparece en el siglo XIX asociado a la explotación y la miseria, hacia finales, surge la noción de trabajo intelectual relacionado con temas socialistas: en nuestros días se ha pasado de una forma de alienación social, a considerarlo vital en el desarrollo humano y en algunos casos esencial para la vida ¹¹².

“A través de las épocas de la vida va determinándose la posición del individuo en relación con el trabajo. En el niño, espíritu replegado en sí mismo, no productivo, y en el adolescente, todavía dependiente y no maduro, la educación y el aprendizaje son el sitio para pasar de la idealidad subjetiva la realidad del mundo. Es la edad adulta la que marca la relación verdadera, el reconocimiento de la necesidad objetiva y de la racionalidad del mundo existente (...) en la realización del trabajo, por el que el hombre se afirma y en el que participa con su actividad, aquello por lo que él es algo y adquiere presencia actual y valor objetivo”¹¹³.

En los países de cultura oriental como la China, el trabajo es considerado como “esencia de la vida”. Mientras que para los países

¹¹² Pélicies, Yves. Francisco Alonso Fernandez. Op. Cit. p. 19.

¹¹³ Ibid, p. 24.

occidentales está fundamentado en las relaciones socioeconómicas, de acuerdo a mercados competitivos.

2. Teorías del Trabajo

Es importante presentar algunas teorías sobre el trabajo¹¹⁴ :

En ciertas oportunidades el trabajo es la repetición de un número determinado de acciones con carácter necesario e imperioso, por medio de una adecuada organización permiten evitar imprevistos.

Para el común de las personas se trata de una necesidad a que están sometidos para subsistir. El trabajo incluso puede ser visto como una enfermedad.

Para los marxistas es la expresión de la lucha del hombre contra la naturaleza. Para los teólogos el trabajo tiene la finalidad de ejercer un dominio sobre la naturaleza puesta al servicio y disposición del hombre.

Para la psicología se relaciona con lo que hay que realizar, la técnica, quien organiza y quien ejecuta.

Hegel. Todo desarrollo es dialéctico, la negación se revela para la superación donde la contradicción queda suprimida siendo el devenir el lugar de toda contradicción. El proceso de trabajo se desarrolla a partir de un rompimiento del que nace la contradicción y la necesidad. En el paso de lo ideal a lo racional se marca el paso del individuo a la sociedad civil; gracias a la actividad profesional, se adecua el hombre al trabajo, adecuación que es sumisión y aceptación.

Para Aristóteles. El hombre busca la felicidad, que solo puede hallarse en la actividad del pensamiento, que no es afín con el trabajo, el cual es degradante.

La Escuela Clásica Inglesa. Los Principales exponentes son Bacon, padre de la filosofía experimental, y Hobbes. El primero sitúa la ciencia y la técnica en el centro de su reflexión. El segundo describe la vida social donde "el hombre es un lobo para el hombre".

¹¹⁴ Ibid.

Adam Smith. El trabajo como productor de riqueza. Al formular la teoría del valor-trabajo, presenta al trabajo como fuente única del valor de cambio del producto y al trabajador como una mercancía.

Proudhon. Filósofo y sociólogo. Considera que la situación del trabajador en la sociedad parte de un "error de cuenta". El propietario de la compañía se queda con el excedente del valor producido por el trabajo colectivo. Propone la creación de un banco del pueblo, en el que los trabajadores intercambien productos y obtengan créditos, de tal forma que se independicen de la coacción del empresario

Carlos Marx. El trabajo es una realidad global, dentro de una dinámica que le es propia a través de las estructuras de la sociedad. El trabajo creador del valor. La fuerza de trabajo está determinada por el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de los medios de subsistencia del trabajador. El tiempo suplementario se destina a crear la plusvalía.

El trabajo, "Como conjunto de tareas, es la expresión real y dinámica de la integración de esfuerzos, medios materiales y procedimientos para lograr resultados cuantitativos o cualitativos, en función de metas preestablecidas de orden técnico, social, empresarial o netamente individuales"¹¹⁵.

2.1. Trabajo productivo e improductivo

En la Administración pública se presenta esta ambivalencia. Por un lado la labor de los funcionarios públicos es productiva, dependiendo de la actividad que desarrollan en la generación de riqueza; y por el otro no, porque hay entidades que únicamente prestan servicios y como tal no generan riqueza por sí y para sí, como lo haría una empresa manufacturera; sin embargo, esa improductividad es aparente, porque a través de la prestación de servicios se induce de

¹¹⁵ Ramirez Cavassa, Cesar. Ergonomía y productividad Editorial Limusa S.A. 1991, p. 243.

manera directa o indirecta a otros, llámense personas o instituciones, a generar beneficios. En conclusión: trabajo improductivo es el que no genera riqueza o beneficios.

“La medición del trabajo es la aplicación de técnicas para determinar el tiempo que invierte un trabajador calificado en llevar a cabo una tarea definida, efectuándola según una norma de ejecución preestablecida”¹¹⁶.

El trabajo de una secretaria a simple vista puede parecer improductivo; el hecho de efectuar una carta o transcribir un documento, no genera riqueza, pero lo que hay que tener en cuenta es el sentido que tiene la realización de tal actividad, o sea los efectos que produce. Enviar una correspondencia a tiempo, a un determinado destinatario va a traer algún tipo de consecuencia; ahora que solamente se trate de informar, puede ser productivo, porque posiblemente al destinatario le permita optar por un comportamiento que no hubiese tomado, de no ser inducido o improductivo porque puede que no cause ningún efecto. Pero esa labor improductiva es necesaria porque la única manera de saberlo es realizándola. Toda actividad que se realice sin plena conciencia de lo que se quiere obtener, es improductiva.

El éxito de las políticas globales y de las estrategias focalizadas de capacitación para el trabajo productivo, está estrechamente vinculado con el nivel de desarrollo de las habilidades básicas de la fuerza laboral, y los costos de la capacitación dependerán también de la preparación general que posean los que acceden al proceso (...) tratar de mejorar la productividad del trabajo sólo por medio de la capacitación, no parece ser la opción más eficiente. El desarrollo de habilidades básicas es un complemento necesario, cuando no un requisito, de la formación profesional ¹¹⁷.

2.2. Tiempo improductivo

Hay dos clases de tiempo improductivo: el que es imputable a la organización y el imputable al trabajador. El primero es el tiempo en que permanecen inactivas las personas, las máquinas o ambos por deficiencias de la organización. Al segundo corresponde el tiempo

¹¹⁶ Introducción al Estudio del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo O.I.T.1991, p. 33.

¹¹⁷ Labarca, Guillermo. La Formación de Habilidades Básicas en la Capacitación para el Trabajo Productivo. Revista de la Cepal N.59 ,agosto de 1996, p. 53.

durante el cual la máquina, los individuos o ambos permanecen inactivos por causas que se le imputan al factor humano.

¿Cómo se puede reducir el tiempo improductivo de los funcionarios públicos?

Varias causas hacen que el funcionario público tenga una baja productividad, entre ellas están:

Llegar tarde a la oficina.
No iniciar labores tan pronto registra la entrada.
Realizar las labores con lentitud.
Ausentarse continuamente del puesto de trabajo.

Aunque hay otras formas de improductividad, las anteriores se repiten con cierta frecuencia en algunas entidades del Estado.

Hay funcionarios públicos que se destacan por su llegada tarde, casi siempre son los mismos con las mismas disculpas. Personas que no planifican sus actividades y siempre se ven corriendo por los pasillos rumbo al puesto de trabajo, en sus rostros se ve el estrés del momento. El jefe los ha reconvenido una y otra vez, prometen cambiar de actitud; por algún tiempo hacen el esfuerzo de llegar temprano; con el transcurrir de los días vuelven a sus andanzas. Se escudan en conflictos familiares como: el cuidado de los hijos y la distancia de sus hogares. Pero ¿acaso cuando ingresaron a la institución no se comprometieron a cumplir con todas las normas?. En el sector privado los funcionarios también tienen inconvenientes pero terminan por cumplir con los requerimientos que exigen las compañías.

El no iniciar labores tan pronto se registra la entrada, se presenta con frecuencia en aquellas dependencias donde los funcionarios, antes de "prender motores", se toman el acostumbrado tinto o aromática, con la consabida plática matutina.

La lentitud en la realización de las labores ha sido una estrategia bastante antigua y utilizada por algunos funcionarios, para evitar aumentar su carga de trabajo. También se presenta en jefes que no siguen una planificación en el trabajo, y en el momento de entregar resultados disponen de los funcionarios más eficientes, para que apoyen a aquellos que no han cumplido sus metas. De ahí surgen las

injusticias que hacen que quien es buen funcionario dosifique su labor y quien es mal funcionario, no haga nada por cambiar. Suele ocurrir que se asignen más cargas de trabajo al más eficiente.

El ausentismo del puesto de trabajo se observa en algunas dependencias públicas, cuando los funcionarios reciben su salario. Hay caras sonrientes y otras tristes. Están haciendo cuentas de las deudas a cancelar y a contraer, de pagar en la caseta donde tienen fianza, los almuerzos pendientes, la tarjeta de crédito o los servicios domiciliarios. Lo cierto es que no todos están en el puesto de trabajo realizando su labor. Otro momento donde se observa ausentismo es a la hora del almuerzo, algunas oficinas están desoladas, si se tiene suerte se encuentra al vigilante de turno deambulando piso en piso.

La mayor parte de los funcionarios al estar realizando las mismas labores durante mucho tiempo, adquieren un ritmo que se vuelve normal, observando cierto rendimiento. Si se pretende optimizar el tiempo productivo hay que reducir el tiempo que se dedican a: tomar tinto cuando hay desplazamientos del puesto de trabajo; a conversar o fumar cigarrillo. Pero para ello es preciso crear las condiciones que desincentiven tales prácticas. Se deben propiciar buenas condiciones de trabajo para los logros personales y colectivos. El funcionario debe conocer la finalidad de la entidad, los objetivos y metas que persigue para hacerlos propios.

Para reducir el tiempo improductivo y aumentar la productividad, se requiere de un ambiente motivador, un trabajo diversificado y una estructura de salarios bien concebida(...)si se quiere que el estudio del trabajo contribuya seriamente al aumento de la productividad, antes de pensar en aplicarlo habrá que lograr que las relaciones entre la dirección y los trabajadores sean bastante buenas y que los trabajadores crean en la sinceridad de la dirección, pues de lo contrario pensarán que es un nuevo truco para hacerlos trabajar más sin beneficio alguno para ellos. En determinadas circunstancias acaso sea posible imponerlo, especialmente cuando hay mucho desempleo en un país o en una industria, pero lo impuesto se acepta de mala gana y a menudo no subsiste cuando cambian las circunstancias¹¹⁸.

2.3 Factores de Satisfacción en el Trabajo.

¹¹⁸ Introducción al Estudio del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo. O.I.T. 1991, p. 37.

Algunos factores de satisfacción son¹¹⁹ :

1. Logro
2. Reconocimiento
3. El trabajo en sí
4. La responsabilidad
5. El progreso.

Logro. Los funcionarios públicos requieren actividades con las que se puedan sentir orgullosos. No hay sensación mas agradable que haber cumplido con las metas propuestas. Saborear las mieces del triunfo después de afrontar dificultades y haberlas superado con éxito.

Reconocimiento. Los funcionarios necesitan ser estimulados manifestándoles que la tarea que realizan es satisfactoria. Muchas veces con el solo hecho de dar una palmada en el hombro, las personas se sienten motivadas a seguir haciendo las cosas bien. No se requiere de felicitaciones constantes. Se debe conocer su labor por el grupo, para que el estímulo se generalice. Cuando un jefe reconoce los méritos de sus subalternos en público, está abriendo canales de comunicación, permitiendo que los subordinados confíen en él, expongan sus inquietudes y se sientan respaldados. Quien reconoce la labor de los demás está dinamizando el grupo. Es hacer que el trabajo sea más agradable y productivo.

El Trabajo en sí. El hecho de realizar un trabajo interesante y acorde con las capacidades y aspiraciones de los funcionarios, permite que haya satisfacción por pertenecer al grupo, se evita la rotación constante. Cuando un funcionario no encuentra estímulos en el trabajo que realiza, no entrega lo mejor de sí, afectando de paso al grupo. Hay personas que entregan resultados que dejan mucho que desear, se nota la improvisación, y falta de calidad, efectúan el trabajo por cumplir y no van mas allá de lo que se les exige. Son aquellos funcionarios a los que hay que revisarles el trabajo para que lo hagan bien. Un ejemplo son los denominados "calienta puestos", de los que se habló en el capítulo de las tipologías.

La Responsabilidad. Independiente de que el trabajo sea o no del agrado de los funcionarios, deben cumplir los objetivos y metas

¹¹⁹ Van Dersal Op. Cit., p. 66.

propuestas. Debe haber ética y profesionalismo en las actuaciones. En las entidades se conoce quien es responsable y quien no lo es. Los jueces son los mismos compañeros, quienes se encargan de crear una reputación, y a donde quiera que vaya el funcionario que no cumple con su trabajo llevará el lastre de su incompetencia. Algunas veces se sabe primero lo negativo, de alguien que está rotando de un puesto a otro, antes de llegar a una dependencia. Se le está preparando un recibimiento cargado de reservas e inquietudes. El jefe que lo recibe está predispuesto, porque le ha llegado el rumor de tratarse de un mal funcionario. Quien no ha sido un buen trabajador "rebota como pelota" de un lado para otro. En oportunidades se crea malestar por tener que aceptarlo en una oficina.

Progreso. Se presenta el caso de funcionarios, que por su gran competencia y sentido de responsabilidad, logran ascender rápidamente a puestos de dirección. Para ellos es una sorpresa y al mismo tiempo una satisfacción saber que, en tan corto tiempo que llevan en una Institución, ya han recorrido gran parte del camino hacia la cima. Ese reconocimiento los hace entregarse con plenitud a la institución y dar lo mejor. No han tenido que recurrir a influencias, sin embargo no falta quien o quienes opinen lo contrario por resentimiento.

2.4 Factores de Descontento en el Trabajo

Algunos factores que producen descontento en el trabajo son¹²⁰ :

1. Políticas Institucionales
2. Supervisión
3. Salarios
4. Relaciones Interpersonales
5. Condiciones de Trabajo

Políticas Institucionales. Cuando los funcionarios públicos descubren que las entidades son ineficientes, porque despilfarran el dinero, se presentan pugnas por el poder, y no vislumbran en el horizonte políticas de cambio, se genera en ellos el desinterés y la apatía por cumplir. Sus esfuerzos no encuentran respuestas. Las entidades con éste panorama están expuestas a que la corrupción

¹²⁰ Ibid.

haga presencia. Mientras no haya un capitán que las oriente "navegarán como veletas a la deriva".

Supervisión. La Supervisión hace referencia a la falta de competencia de quienes ocupan los cargos de dirección.

Cuando en una Institución, quienes dirigen las dependencias no tienen la suficiente preparación para guiar a sus subalternos se generaliza un sentimiento de inconformidad y de rechazo. En oportunidades, los funcionarios de menor rango, tienen mayor conocimiento y preparación, desestimando toda acción del jefe. Cuando un jefe no es lo suficientemente competente debe asesorarse de quienes conocen mejor el cargo, sin imponer su autoridad, porque crea malestar y se agudizan los conflictos.

Salario. El salario es parte del progreso. Unos salarios inapropiados o diferencias significativas entre los cargos generan descontento e insatisfacción.

Relaciones Interpersonales. Se requiere que exista un clima de cordialidad entre jefes y subordinados y entre estos últimos. En la medida que el trabajar sea más agradable porque el grupo está compuesto por personas amables y diligentes, mayor será la satisfacción y la eficiencia de los funcionarios. Hay dependencias a las que todos quieren pertenecer, como también las hay donde nadie quiere llegar. Si un ambiente es estresante el trabajo es todo un sacrificio. Cuando un jefe es dictatorial, los funcionarios buscan la manera de salir. En oportunidades se presentan quejas de jefes "tiranos", que cuentan con el respaldo de las directivas, no quedando otro camino que soportarlos y esperar que en algún momento se vayan. "Hasta se hace fiesta".

Condiciones del Trabajo. En la medida que el trabajo se desarrolle en un ambiente propicio, mayor será el grado de satisfacción. Hay funcionarios que prefieren tener una labor que les exija esfuerzo permanente y no soportan aquellos cargos donde el trabajo es poco exigente. Hay quienes no soportan estar inactivos y desean realizar actividades que los mantenga todo el tiempo laborando. Las razones son válidas, porque el día se hace más corto, se cansan menos que cuando no están laborando y salen satisfechos por cumplir su misión. En las entidades públicas los funcionarios antiguos suelen ser muy laboriosos y les molesta estar de brazos cruzados.

De acuerdo a un estudio realizado **por investigadores de la Universidad de Michigan**, sobre las condiciones de trabajo y de satisfacción en el empleo, se obtuvieron los siguientes resultados ¹²¹ :

La satisfacción laboral está determinada por:

- 1-El tipo de trabajo que realice sea interesante.
- 2-La ayuda tanto técnica como humana.
- 3- Suficientes conocimientos para realizar el trabajo.
- 4-El grado de autoridad que se posea.
- 5-El salario devengado.
- 6-El ambiente laboral que se respire.
- 7-La seguridad laboral.
- 8-Si las responsabilidades están definidas.
- 9-El grado de competencia de el jefe.
- 10-El tiempo que se dispone para desarrollar las actividades.
- 11-Las oportunidades que se brindan para desarrollar las potencialidades.
- 12-El grado de libertad para tomar decisiones.
- 13-La clase de ambiente físico.
- 14-Las cargas de trabajo.

Lo más destacado del estudio fue encontrar como principal aspecto, el tipo de labor a realizar, es decir que el elemento psicológico obtuvo mayor relevancia en las encuestas, el aspecto económico pasó a un segundo plano.

3. La Motivación

Desde la óptica de la Economía, la motivación va de la mano con la productividad. La motivación disminuye si se satisface, por lo tanto, motivación y satisfacción están separadas una de la otra. Se constituye en un aspecto de la realidad personal que orienta, mueve y hace actuar en dirección de realización y logros. Es importante analizar la motivación aparte de la productividad aunque haga parte de ésta.

Hezberg:

¹²¹ Davidoff, Linda L. Op. Cit., p. 562.

Intentando estudiar la motivación en el trabajo obtuvo los siguientes resultados:

Al igual que en el estudio de los investigadores de Michigan, el principal factor de motivación no fue el salarial. En este estudio, prevaleció el factor estabilidad en el empleo como primera opción con un porcentaje del 36.1%, por un 61.9% de trabajadores que participaron en la encuesta.

Para que haya motivación se deben tener en cuenta los factores psicológicos que aumentan la satisfacción de los individuos en el trabajo.

Tabla. 1

Encuesta sobre los Principales Factores Motivacionales en los Puestos de Trabajo		
Descripción	Primera elección	% de los 7000 trabajadores que colocan este factor entre los cinco primeros
Un puesto estable	36.1	61.9
La tasa salarial	7.2	52.6
Oportunidad de promoción	6.9	41.9
Un jefe justo	4.8	39.6
Trabajar en el puesto que se prefiera	15.2	35.3
Reconocimiento por el trabajo hecho	2.2	29.6
Vacaciones y permisos	0.4	21.5
Un buen grupo de compañeros	0.7	21.3
Facilidades médicas asistencia sanitaria	0.6	20.8
Jubilación	7.1	9.7

Fuente: Herzberg, 1971 tomado de La psicología aplicada . Tomo V.

Es evidente que los aspectos motivacionales juegan un papel muy importante en la productividad de los individuos, y aunque los estudios fueron realizados hace más de dos décadas, adquieren un papel importante en el desarrollo de este capítulo, por tal razón se procurará proporcionar algunas herramientas que permitan incrementar la productividad, eficacia y eficiencia de los funcionarios públicos, teniendo en cuenta aspectos motivacionales en las relaciones laborales.

En la década de los treinta, el psicólogo **Henry Murray** partió del supuesto de que las necesidades sociales se podrían reflejar en lo que los individuos piensan cuando no son presionados. Se trata de un método proyectivo que permite evaluar motivos sociales inventando historias buscando así identificar situaciones individuales de: necesidades, conflictos, temores y esperanzas ¹²².

¹²² Ibid, p. 409.

El método debería orientarse a solucionar problemas basándose en situaciones reales.

Es así como algunas instituciones reconocen el terreno del futuro trabajador, incursionando en su "habitat Natural", que es el núcleo familiar, pretendiendo establecer los vínculos afectivos, económicos y sociales, de quienes van a prestar servicios a las organizaciones.

Es muy subjetivo pensar que quien viva en condiciones precarias no llegue a ser un buen trabajador, pero el entorno influye en su comportamiento. No es lo mismo quien se rodea de personas que se destacan dentro de la sociedad, que aquellos que están al margen. De la disposición de ser alguien y de buscar los senderos del éxito depende la actitud del trabajador. El método de Murray se puede aplicar a los funcionarios públicos, no inventando historias para sacar conclusiones, sino conociendo realidades que impliquen profundizar en objetivos, aspiraciones y lo más importante, aquello que esperan ofrecer a las instituciones. En el momento de dar importancia al funcionario, éste al ver resultados positivos comenzará a confiar más en sí mismo y en los demás. Estas palabras suenan acartonadas y seguirán sonando hasta cuando no se tome una actitud responsable que reconozca el valor del recurso humano.

Para Miguel Urrutia y Carlos Gerardo Molina: *"El empleado público raso, generalmente se encuentra conforme, más no satisfecho en su puesto de trabajo. Su conformidad se relaciona fundamentalmente con las limitaciones que tiene el mercado laboral colombiano, que le impiden moverse a su antojo. Pero ¿Cómo no estar insatisfecho cuando la carrera y sobre todo la participación en las decisiones son prácticamente inexistentes?. En el empleado público se ha creado el peligroso síndrome de que nada sucede, de que nada se puede hacer. Esa inmovilidad está en la base de buena parte de las ineficiencias del Sector Público"*¹²³.

Es importante tener en cuenta que los estímulos que son recibidos por los funcionarios, se convierten en un factor motivacional tan importante que lo impulsan a esforzarse por alcanzar los objetivos y elevar su productividad. La motivación va con el individuo y se revierte en la institución que represente. Compete a las

¹²³ Riveros P., Rafael E. Misión y Motivación Responsabilidad de Todos. Carta Administrativa, abril junio 1995, p. 21.

organizaciones influir positivamente para que desarrollen todo su potencialidad.

¿ Como elevar la motivación de los funcionarios públicos?.

Como dice **John R. Hinrichs** "Cuando las recompensas que la empresa otorga son idénticas a las metas perseguidas por sus empleados, existe un sistema de motivación que funciona perfectamente". La compañía con empleados altamente motivados, jerarquiza el valor de la recompensa con relaciones interpersonales armoniosas, reconocimiento formal e informal de mayor estimación, estímulo de trabajo, responsabilidad, entrenamiento, autonomía de tarea y promoción.

Cuando un esquema de incentivos funciona, sea individual o colectivo, con frecuencia lo hace por razones diferentes a las económicas. En oportunidades, el funcionario público tiene la necesidad de cumplir con sus objetivos, sólo porque le representan un reto. Hay funcionarios que les agrada tener cargas laborales exigentes, que los ocupe todo el tiempo.

Algunos psicólogos sostienen que los individuos mantienen relaciones inspiradas por el deseo, con objetos físicos, que no se fundamentan en las necesidades sino que son deseos imaginarios, de tal manera que el objeto ejerce una función integradora.

EL funcionario público difícilmente encuentra factores motivacionales; el problema radica en que, aquello que en su momento fue un factor motivacional, es absorbido rápidamente por el funcionario y se convierte en un "derecho adquirido". Es importante entrar a separar los factores motivacionales.

Lo ideal sería que los factores motivacionales de los funcionarios, se ajustaran a lo ofrecido por las instituciones. Pero la realidad es otra. Suele suceder que las instituciones ofrezcan alternativas de desarrollo, pero hay que ver que tan alcanzables llegan a ser.

En la actualidad, con la implementación de la carrera administrativa y la profesionalización de las entidades, se está presentando un verdadero cuello de botella; porque hay gran cantidad de funcionarios que se han especializado en diferentes áreas, cumplen con requisitos para escalar la pirámide organizacional y no

encuentran alternativas para lograrlo; el procedimiento se hace cada vez mas denso, a tal punto de no haber movilidad.

Un alto porcentaje de personal se encuentra en la mitad de la escala a la espera de una oportunidad. Es como un gran globo que está a punto de estallar por la presión que se ejerce en su interior, esa presión se traduce en inconformismo e insatisfacción por lo limitado de su accionar, no ven ni a corto ni a mediano plazo la posibilidad de surgir.

Es definitivo que el factor salarial influye notablemente, a tal punto que algunos otros factores motivacionales se ven opacados por la necesidad de mayores ingresos. Si bien es cierto que factores como: la clase de trabajo o el ambiente laboral, son de gran importancia, la motivación se ve dirigida a satisfacer las necesidades de bienestar económico.

Suele suceder que muchos funcionarios públicos buscan mejores condiciones salariales en otras entidades. El problema no es solamente para los funcionarios estatales, también los particulares que pasan a engrosar la fila de aspirantes a vincularse a Instituciones del Estado; un alto índice ha recibido una adecuada capacitación y asistido a cuanto curso, taller o conferencia se les ponga por delante, de tal manera que la capacitación se cumple en las entidades que brindan la oportunidad.

La pregunta es: ¿Qué pasará con aquellos funcionarios que poseen los méritos suficientes y están a la espera de ser ascendidos?. ¿Será que hay otro tipo de motivación, equiparable al beneficio económico?. Puede que lo haya, pero el problema coyuntural siguen siendo los bajos salarios. Los ascensos son cada vez mas dificultosos, la insatisfacción hace presa fácil. Algunos, a pesar de poseer las capacidades suficientes, deben continuar realizando labores rutinarias que no requieren mayor grado de capacitación; es como quien estudió para ser un gran profesional y lo vemos detrás de un mostrador atendiendo la clientela, así sea el propietario; si su finalidad hubiese sido esa desde un comienzo no se hubiera tomado la molestia de prepararse tan intensamente, sin que por ello quiera decir que su labor sea degradante.

El factor salarial debe ser competitivo, para no tener que pensar tanto cómo resolver el pago de la cuota de su casa, pagarle al

vendedor de turno, o cumplir con los compromisos familiares. Se debe dar mayor movilidad a la estructura piramidal, para que las expectativas de desarrollo de los funcionarios públicos se cumplan y salgan de ahí los futuros directivos; aunque es la filosofía de algunas entidades del Estado, no se cumple a cabalidad.

La brecha salarial es lo suficientemente amplia como para despertar críticas. Mientras un ejecutivo que recibe, en promedio, cuatro veces más salario que un funcionario auxiliar y dos veces más que un profesional, tiene motivos para estar satisfecho, porque está realizando una labor que es altamente gratificante y al mismo tiempo interesante; el profesional que tenga las mismas capacidades, una preparación similar, encuentra una muralla que le dificulta llegar a la cúspide, esa muralla es la falta de movilidad institucional (ascensos).

¿ Cuántas veces un funcionario público ha sido promocionado a un cargo superior desde el momento de su ingreso a la Institución, teniendo los méritos suficientes?. No quiere decir que no haya o pueda haber funcionarios que transiten de la base a la cima; por la misma dinámica de la institución el camino se hace más tortuoso. Cuántas veces no se escucha decir que para ascender se requiere de "padrino", porque no hay alternativas que ofrezca la institución.

Si se efectuara una encuesta de opinión en aquellas entidades que han asumido el reto de profesionalizar al recurso humano, lo primero que veríamos, sería una gama de funcionarios calificados que no encuentran el sendero para avanzar dentro de las instituciones, desarrollando actividades que aunque importantes no tienen la suficiente fuerza motivadora, de tal manera que la insatisfacción corre por los pasillos de las entidades públicas pidiendo a gritos una salida. Así como los investigadores de Michigan se llevaron la gran sorpresa de encontrar, que las personas que trabajan en una organización tienen la suficiente fuerza motivadora sustentada en ideales y las condiciones del lugar objeto de análisis, posiblemente no sufrirían una crisis en materia de empleo; así mismo ocurriría con los funcionarios públicos si se separa la variable salarios de los factores motivacionales.

Hay entidades del Estado que utilizan la remuneración por logros para aumentar la productividad, dependiendo del desempeño, conceden adiciones salariales en forma de primas. Como dice

Vecchio¹²⁴ : " Si bien es cierto que aumentan la productividad la calidad no mejora. Los funcionarios asumen las bonificaciones como derechos adquiridos".

Desde el punto de vista económico, la tendencia de los consumidores al recibir mayores ingresos, es la de aumentar sus gastos cubriendo aquellas necesidades insatisfechas. El problema del funcionario público es que con la prima incrementa su demanda de bienes y servicios, absorbiendo gran parte del salario, hasta tal punto que si llegara a sufrir una disminución en su ingreso por efecto de reducir o eliminar las primas, se vería seriamente afectado, posiblemente no lograría cubrir las necesidades que se crearon al mejorar su salario.

Veámoslo por medio de un sencillo ejemplo:

El consumo de los funcionarios públicos está directamente relacionado con los ingresos disponibles. Por lo tanto el consumo (C) es una función (f) del ingreso disponible (Yd).

Como el consumo depende de los ingresos, entonces este se constituye como variable dependiente y el ingreso viene a ser la variable independiente.

Planteamos la ecuación que especifique la relación entre las dos variables de la siguiente manera:

Hipótesis: $C=b_1+b_2 Yd$

Donde : b_1 = Valores mayores que cero (constante)

b_2 =Valores mayores que cero (coeficiente comportamental)
mide la relación entre el ingreso disponible y el consumo.

Como en la hipótesis los valores que asume b_1 y b_2 son mayores que cero, entonces la ecuación viene a ser positiva. Se trata de una ecuación lineal del ingreso.

¹²⁴ Nash, Michael. Cómo Incrementar la Productividad del Recurso Humano. 1988, p. 183.

b1: Es un parámetro que asume un valor positivo y es independiente del ingreso.

b2: Es el coeficiente del ingreso y mide la influencia de éste sobre el consumo.

El ingreso (Y_d) se constituye en una variable endógena porque su valor está determinado dentro del modelo.

b1 es una constante y se constituye en una variable exógena, porque no se especifica el efecto que las fuerzas ajenas al ingreso tienen sobre el consumo.

Supuestos:

1-Se supone que los parámetros de la ecuación son constantes, es decir que las relaciones endógenas son constantes y que las fuerzas exógenas no varían, lo cual se denota con la expresión *ceteris paribus*, que significa: los demás factores se mantienen constantes.

2-Supongamos que la relación de consumo e ingreso, está dada por un parámetro mayor que cero; en términos de dinero es de \$35.000 y un coeficiente comportamental del ingreso de 0.85, por lo consiguiente la ecuación estaría representada de la siguiente manera:

$$C = \$35.000 + 0.85Y_d.$$

Quiere decir que el consumo de los funcionarios públicos es de \$35.000 cuando el ingreso disponible es cero. Como el coeficiente es positivo, entonces el consumo se mueve en la misma dirección que el ingreso disponible. El consumo cambia 0.85 por cada peso de cambio en el ingreso disponible.

3-Supongamos que los ingresos de algunos funcionarios públicos (salario básico) del nivel profesional son los siguientes:

\$600.000, \$645.000, \$690.000, \$ 735.000, \$780.000, \$825.000, respectivamente. Van aumentando para cada grado en \$45.000.

4-La sumatoria de la prima tanto individual como colectiva se supone que no varía para ningún salario y es el equivalente al 40% del salario básico.

5-Supongamos que un 50% de la diferencia entre el ingreso recibido menos el consumo, se dirige al ahorro.

Se procede a construir la tabla.

El consumo se halla de la siguiente forma:

$C = \$35.000 + 0.85(\$600.000) = \$545.000$ y así sucesivamente.

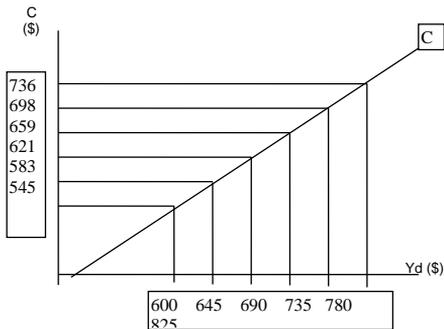
Tabla.2

Yd Miles (\$)	600	645	690	735	780	825
C Miles (\$)	545	583	621	659	698	736

Fuente : Cálculos del autor 1997.

Fuente:cálculos del autor,1997.

Gráfica 1.



Como se puede observar en la gráfica: el consumo de los funcionarios públicos aumenta \$38.000 por cada \$45.000 de incremento en los ingresos. Las posibilidades de ahorro son escasas.

Ahora se procede a construir la ecuación de consumo incorporando el 40% de la prima en los ingresos totales de los funcionarios públicos y a efectuar el cálculo del consumo.

El ingreso incrementado en un 40% sería:

Tabla 3.

Yd*	840	903	966	1029	1092	1155
Miles (\$)						
C	749	803	856	910	963	1017
Miles (\$)						

* El salario incluye el 40% de la prima

Fuente: cálculos del autor.1997

$$Yd = 600.000 + 240.000 = 840.000 \text{ y así sucesivamente}$$

$$C = \$35.000 + 0.85 (840.000) = 749.000$$

Los niveles de consumo de los funcionarios públicos se aumentan por incremento en el ingreso.

Tabla 4.

**Tabla comparativa del ingreso y el consumo
(con y sin prima)**

Yd	600	645	690	735	780	825
Miles (\$)						
Yd*	840	903	966	1029	1092	1155
Miles (\$)						

C sin prima miles (\$)	545	583	621	659	698	736
C con prima miles (\$)	749	803	856	910	963	1017

Fuente: Análisis del autor.1997.

Al comparar el consumo de los funcionarios públicos se puede observar que: éste es directamente proporcional al ingreso. A mayor ingreso mayor consumo. En el evento de desaparecer la prima se generaría un problema, porque los gastos han aumentado como consecuencia del aumento en los ingresos que, al ser mayores, permiten mayor endeudamiento. Los individuos tienden a mejorar sus condiciones de vida, los gustos varían, la obtención de bienes suntuarios aumentan. Entonces al no contarse con la prima los gastos van a superar a los ingresos, como veremos a continuación:

Un salario que incluya prima, como por ejemplo, el de un funcionario que devenga \$840.000 mensuales, ha generado un consumo de \$749.000, al desaparecer la prima, se vería reducido su salario real a \$600.000, lo que indicaría que el funcionario estaría en una situación deficitaria de \$149000 y su motivación en el trabajo se vería seriamente afectada.

Tabla 5.

Función de Ahorro

S=Yd-C Miles (\$)	55	62	69	76	82	89
S=Yd- C Miles (\$)*	91	100	110	119	129	138
S=50% salario	27.5	31	34.5	38	41	44.5
S=50% salario *	45.5	50	55	59.5	64.5	69

* Ahorro para salarios con prima

Fuente: Análisis autor 1997.

Como el ahorro es igual al ingreso menos el consumo entonces:

$$S=Yd-C$$

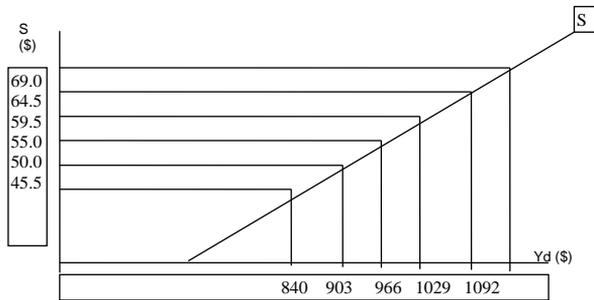
$$S=1155000-1017000=138000 \text{ y así sucesivamente.}$$

Para el ejemplo hipotético y observado la tabla 4, se puede concluir que alguien que perciba un ingreso de \$1.155.000 (con prima) destina un 88% para el consumo, o sea un valor de \$1.017.000, que puede estar representado en pago de vivienda, alimentación,

educación y vestuario; y, de los \$138.000 restantes, un 50 % lo ahorra, es decir \$69.000, cifra que es poco representativa, lo que estaría indicando que la capacidad de ahorro de los funcionarios públicos que reciban ese salario sería muy baja por no decir nula. La diferencia de \$69.000 posiblemente la utilizaría para eventualidades.

La función de ahorro (con prima), quedaría representada en una gráfica de la siguiente forma:

Gráfica 2.



Para un funcionario que devengue \$840.000 (salario con prima), cuya capacidad de ahorro es \$45.500 y \$45.500 son destinados a eventualidades; al desaparecer la prima quedaría en un déficit salarial de -\$58.000, que resulta de restar a un salario de \$600.000 el consumo actual de \$749.000 y a esa diferencia que es de -\$149.000 se le suma el valor dirigido al ahorro y el utilizado para eventualidades o sea \$91.000. Por lo tanto la situación del funcionario sería deficitaria con "0" capacidad de ahorro.

Luchar por lo que es justo y equitativo es la principal fuerza motivadora, el sentido de equidad se constituye en motivación para los individuos.

La motivación es un deseo interno, es algo que está dentro de cada individuo, por lo tanto un funcionario público no puede motivar a otro.

Las expectativas de los individuos son diferentes. Cada quien tiene sus propios anhelos y aspiraciones, que se realicen o no, compete a cada cual. Lo que si se puede hacer es ayudar a alguien a encontrar el sendero que busca afanosamente y que no ha precisado, cuando lo encuentre caminará solo hacia su realización.

Conociendo la motivación de las personas, se llegan a identificar las circunstancias para que actúe.

A una persona no se la motiva por medio de lo que otros creen que podría desear, sino por medio de lo que realmente quiere. Los dirigentes cuentan con dos medios para motivar a los empleados: pueden inducir a un empleado a darse cuenta de que una acción deseada puede aumentar la satisfacción de sus necesidades o puede convencer al trabajador que siga determinado curso de acción para evitar que disminuya la satisfacción de sus necesidades. El poder de motivación de los dirigentes sólo es efectivo hasta el grado en que, desde el punto de vista del empleado, los directivos controlan los medios con los cuales el empleado puede satisfacer sus necesidades¹²⁵.

Los deseos de los individuos dependen de lo que ya han obtenido, y una vez se satisface un deseo se pierde la motivación, ese deseo pasa a un segundo plano, porque se aspira más alto. Como en economía se llega a una curva que decrece en el punto de saturación.

Aunque la prima tiene un papel importante y puede aumentar la efectividad institucional, es temporal porque así los funcionarios manifiesten haber cumplido su misión, tal efectividad es aparente; por lo menos en aquellas instituciones que con el transcurrir del tiempo no muestran evolución y son tildadas por la opinión pública como inoperantes, eso en cuanto logros institucionales. En lo referente a las personas, sería un "camino de rosas" si dependiera exclusivamente de su actitud frente al trabajo, pero, existen externalidades que intervienen evitando que dependa únicamente de sus resultados, como por ejemplo, el criterio del evaluador de quien puede depender el mayor o menor incremento de los incentivos monetarios. No se puede hablar de equidad cuando alguien es más productivo que otro y a cambio, obtiene la misma retribución o

¹²⁵ Bain., David. " Los Humanos y las Organizaciones ". Productividad la Solución a los Problemas de la Empresa 1985, p. 27.

incluso menos. Aunque la motivación por cumplimiento puede fomentar un comportamiento dirigido al logro de metas, existen variables de carácter subjetivo, que pueden ser fácilmente manipulables por quienes tienen la posibilidad de evaluar el comportamiento de otros.

La motivación por cumplimiento puede ser más llamativa, si además de obtener retribución por resultados, se le da una dinámica propia al sistema de ascensos. La motivación inspirada únicamente en resultados tiene validez en el terreno de lo pragmático, en el terreno de lo subjetivo se ponen en tela de juicio variables como: el compromiso institucional, la participación activa, la creatividad y la iniciativa, entre otras que son difíciles de cuantificar o medir y es cuando quedan al criterio del evaluador. Es ahí donde se corre el riesgo de que haya o no objetividad.

Investigadores Americanos han llegado a demostrar, que: "la promesa de una recompensa en forma de prima provocaba, para ciertas tareas, un descenso en la eficiencia. Es fácil imaginar que determinados sujetos sufran de ansiedad ante la idea de poder perder la prima(...). De hecho la incitación de la prima empuja al sujeto en una situación de elección, a optar por la solución más evidente y cuando la tarea esté concebida, de tal forma que la solución evidente resulte falsa, se manifiestan los efectos negativos de la motivación financiera"¹²⁶.

Las autoevaluaciones tienen como finalidad apoyar el capital humano en su desarrollo tanto personal como institucional. Sobre este tema se hablará más adelante.

Mientras los ingresos de los funcionarios públicos no sean competitivos y se ajusten a la realidad, la motivación basada en primas u otro tipo de figuras que surjan con el propósito de estimular a los funcionarios públicos, para que sean más productivos, no lograrán el efecto deseado a menos que adicionalmente se implementen mecanismos para dar movilidad a la pirámide organizacional.

"Para crear el deseo adecuado de trabajar, el adiestramiento moderno tiene que salvar la superficie de los sistemas o artificios fáciles, tiene que admitir que las motivaciones deseables no se venden, al menos no indefinidamente. Mediante el adiestramiento se

¹²⁶ Yves Pélicies. Op. Cit, p. 113.

propone un regreso a la satisfacción de los deseos fundamentales del hombre”¹²⁷.

3.1 Teorías Motivacionales.

Algunas teorías motivacionales son las siguientes:

3.1.1 La Teoría de la Equidad ¹²⁸

Adams, 1965.

La principal fuerza motivadora es luchar por lo justo y equitativo, la equidad se convierte en motivo de satisfacción; la desigualdad de salarios genera un ambiente de inconformismo, incredulidad y rechazo. En algunas oportunidades un jefe que tiene un salario acorde con sus necesidades, trata de motivar a sus subalternos para que incrementen su productividad, es obvio que esté dispuesto a dar todo de sí para que se cumpla tal objetivo; pero cuando el motivo de insatisfacción de sus subalternos es el salario, el jefe no encuentra mecanismos para que respondan apropiadamente, en el subalterno se genera un comportamiento disociador.

Cuando se presentan diferencias de sueldos entre un jefe y sus subordinados con desventaja para el primero, hay insatisfacción que se puede reflejar en una gestión poco eficiente. En el evento en que el jefe y el subalterno estén mal remunerados, se pueden presentar dos situaciones: que el jefe y el subalterno al estar desmotivados disminuyan su productividad, que el subalterno baje la guardia y el jefe, por su posición jerárquica, mantenga su motivación, con la esperanza de que los superiores se den cuenta de su labor y brinden alternativas para mejorar sus ingresos.

¹²⁷ Bleick, von BLeicken . "Manual para el Adiestramiento del Personal ".1966, p. 45

¹²⁸ Nash, Michael . Op. Cit, p. 15

Como dice **Michael Nash** La calidad y la cantidad de la productividad varían en la medida que los individuos perciben que están siendo tratados con justicia.

La mayoría de las personas consideran el salario como un factor motivacional, aunque para algunos no sea el más importante. Gran cantidad de estudios hacen énfasis para criticar positiva o negativamente dicho factor. Me inclinaría por sugerir que el salario sea visto mas en un **sentido de satisfacción de necesidades que de motivación.**

Si se efectuara una encuesta donde se preguntara ¿Usted seguiría trabajando si se ganara una lotería que otorgue un premio muy elevado?. Lo más probable sería que algunos contestaran que no se emplearían más, otros dirían que se dedicarían a disfrutar y vivir de la rentabilidad del dinero. Tal eventualidad les permitiría satisfacer sus necesidades y todo lo que surja posterior a ese hecho, se constituiría en lo que denomino "motivación natural" del individuo, desplegando su sentido artístico o espiritual de realización, libre de presiones económicas. Algo así podría ocurrir con los funcionarios públicos, si su motivación no dependiera del salario, dirigiendo toda su atención al desarrollo de sus potencialidades, parece poco probable, pero es una buena alternativa.

3.1.2 Teoría de la Expectativa¹²⁹

Vroom, 1964. Lawler, 1973.

Proponen que las expectativas desarrolladas por las personas en el trabajo y la valoración que le conceden a determinados resultados ocupacionales, son variables motivacionales porque inciden en las preferencias, la persistencia o el vigor del comportamiento laboral.

A fin de que la teoría de la expectativa pueda ejercer su influencia como factor de motivación, los empleadores deben recompensar el desempeño de manera proporcional ascendiendo a los mejores. Aquellos directivos o gerentes que pretendan hacer más productiva a la gente, deben establecer la expectativa de que a una mayor producción habrá una mayor recompensa.

¹²⁹ Ibid, p. 19.

3.1.3 El Plan Scanlon.

En Colombia los incentivos al trabajo se comenzaron a aplicar en la década de los cincuenta. Se trataba de sistemas tradicionales que pretendían aumentos en la producción. El Plan Scanlon se ensayo en el país con resultados poco positivos, por la no muy buena acogida a los incentivos. Desarrollado por Joseph Scanlon, proponía involucrar a los empleados en las decisiones sobre métodos que mejoraran la producción, y de los planes de participación de ganancias diseñados para darle un sentido de identificación con la empresa. Las sugerencias que se presentaran para mejorar los métodos de trabajo, se debían someter a la consideración de comités conformados tanto por trabajadores como directivos, sin dar mucha importancia al criterio individual por hacer la sugerencia. Si se adoptaba, se le debía devolver al empleado como un porcentaje de su salario básico y no como una bonificación. Ofrecía retroalimentación inmediata sobre el esfuerzo del trabajador, en términos de compensación económica que todos obtenían como grupo.¹³⁰

En algunas circunstancias los incentivos morales pueden ser más eficaces que los monetarios(...)la creencia en la motivación moral inició el movimiento hacia una mayor participación de los trabajadores en la gestión, y puede inducir a los trabajadores a cooperar independientemente de los beneficios monetarios(...)uno de los principales componente del éxito japonés es la voluntad de trabajar del trabajador de ese país y la ética del trabajo (...) el hecho de que los trabajadores japoneses no consideran sus empleos simplemente como un medio de ganar un ingreso, sino que consideran el trabajo un lugar donde pueden utilizar sus aptitudes y capacidades y del "sentido de pertenencia" a toda la empresa más que a un puesto de trabajo concreto¹³¹.

4. Productividad

Es importante presentar algunas definiciones sobre la productividad, para una mejor comprensión del tema por parte del lector.

¹³⁰ Shein, Edgar H. Psicología de la Organización. Supuestos Gerenciales Sobre la Naturaleza Humana 1982, p. 63.

¹³¹ Prokopenko, Joseph.. La Gestión de la Productividad. Organización Internacional del trabajo O.I.T. México, 1991, p. 234.

4.1 Definiciones.

La productividad desde el punto de vista económico se define como la proporción existente entre los resultados obtenidos (productos o servicios) y los recursos aplicados a su obtención así¹³² :

$$\text{Productividad} = \frac{\text{Efectividad}}{\text{Eficiencia}}$$

Otros autores definen la productividad como¹³³ :

* La relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla.

* Como un uso mas intensivo de recursos.

$$* \quad \text{Productividad} = \frac{\text{Producto}}{\text{Insumo}}$$

La productividad se puede considerar como una medida global de la forma como las organizaciones satisfacen los siguientes criterios:

Objetivos: Medida en que se alcanzan.

Eficiencia: Grado de eficacia con que se utilizan los recursos para crear un producto útil.

Eficacia: Resultado logrado en comparación con el resultado posible.

¹³² Toro Alvarez, Fernando. Desempeño y Productividad ., marzo 1990, p. 257.

¹³³ Prokopenko, Joseph..Op. Cit. p. 3.

Comparabilidad: Forma de registro del desempeño de la productividad a lo largo del tiempo.

Para algunos autores la productividad quiere decir eficiencia, en la medida en que una organización aumenta el volumen de producción, manteniendo constante la cantidad de insumos, o manteniendo el nivel de producción disminuyendo el volumen de insumos, es más productiva.

La productividad de una persona en el trabajo es una proporción de su efectividad en relación con su eficiencia.

Administrativamente el desempeño puede analizarse en términos de eficiencia y los resultados en términos de eficacia, de tal manera que la productividad de una persona en el trabajo es una proporción de su efectividad relacionada con la eficiencia¹³⁴ :

$$\text{Productividad Personal} = \frac{\text{Efectividad personal}}{\text{Eficiencia Personal}}$$

La efectividad personal se traduce en que los resultados que se ha propuesto alcanzar una persona, son de interés privado y subjetivo.

La productividad es la capacidad de lograr objetivos y de generar respuestas de máxima calidad con el menor esfuerzo humano, físico y financiero, en beneficio de todos, al permitir a las personas desarrollar su potencial y obtener a cambio un mejor nivel en su calidad de vida¹³⁵.

La eficiencia personal hace referencia a la calidad, la cantidad, costo, cobertura y continuidad de los recursos que emplea una persona para lograr un resultado.

La productividad económica, se define como la medida sobre la base del coste económico total, es decir, la productividad modificada por la adición de los gastos generales y de las cargas ocultas que proceden del absentismo (del mas allá), de la

¹³⁴ Toro, Alvarez Fernando. Op. Cit. p. .266.

¹³⁵ Memorias del Simposio de Bienestar Social Laboral.Talento Humano y Gestión pública, DAFP. Santafé de Bogotá 1993, p. 9.

rotación del personal de las insuficiencias de la calidad o de la rigidez del proceso¹³⁶.

Según **Kazukiyo**, La productividad es una expresión de la fuerza productiva y da cuenta del momento cualitativo del proceso de producción. La fuerza productiva expresa la capacidad de producción, mientras que la productividad expresa la calidad¹³⁷.

Para **Erich Fromm** la productividad es la relación activa y creadora del hombre para consigo mismo, con su prójimo y con la naturaleza.

Akira Takanaka. La productividad de forma semántica es un término oscuro que se ha traducido de diferentes formas. En Japón se denomina "carácter de producción", en China "poder de producción" y en Tailandia "incremento de resultados"¹³⁸.

4.2 Consideraciones Erráticas Sobre Productividad ¹³⁹

La productividad no debe confundirse con intensidad del trabajo, porque, si bien la mano de obra refleja los resultados positivos del trabajo, su intensidad se traduce en exceso de esfuerzo y no es otra cosa que incremento de trabajo.

La esencia para mejorar la productividad no es el trabajo duro sino inteligente. Si la productividad es asociada con el mayor o menor esfuerzo del trabajador, se presta a equívocos porque se asocia con mayor trabajo

*La productividad no se puede confundir con la eficiencia, esta significa producir bienes de alta calidad en el menor tiempo posible.

*No se mide el rendimiento solo por el producto, éste puede aumentar sin incrementar la productividad.

*La rentabilidad no es consecuencia de incremento de la productividad, porque se pueden obtener rendimientos así esta haya descendido.

¹³⁶ Pélicies, Yves. Fernandez Alonso Francisco . Op. Cit. , p. 74.

¹³⁷ El Mejoramiento de la Productividad en el Sector Público. Revista Clad. Vol. 8 No. 1 de junio de 1991, p.18.

¹³⁸ Siliceo, Alfonso. Liderazgo para la Productividad en México. 1995, p. 67.

¹³⁹ Prokopenko Joseph. Op. Cit., p. 3-4

*La reducción de costos no necesariamente mejoran la productividad.

* La productividad no solamente se aplica a la producción, también se relaciona con cualquier otro tipo de organización, se incluyen los servicios y la información.

La productividad de los funcionarios públicos se puede incrementar estimulando la creatividad, promoviendo un clima favorable preocupándose por sus problemas. También depende del uso eficiente del tiempo.

Para que se presente un incremento en la productividad es necesario que haya eficiencia, por lo tanto no se trata de trabajar mayor o menor tiempo. Los individuos no trabajan a plena capacidad, la productividad es producir más en el menor tiempo posible." *Es más fácil motivar a los empleados para que aumenten su productividad, que lograr que reduzcan los gastos*¹⁴⁰. Si se administra el tiempo, el trabajo se simplifica. La fijación de metas mejora el desempeño de los funcionarios, permitiendo que sus esfuerzos se orienten a la consecución de resultados. Cuando la necesidad de éxito sea mayor los resultados serán mejores.

Las personas para ser más productivas deben ser positivas, auto valorarse y creer en sus capacidades. Como dice **Gilmore**¹⁴¹ : " *En su porte y en su forma de hablar los demás perciben un sentido de amor propio y de dignidad* ".

Los jefes deben fijar metas y evaluar el desempeño de los funcionarios, pero aunque es una tarea vital para la consecución de logros institucionales, se convierte en una preocupación evaluar a alguien y tener que decirle que su desempeño no es el mejor. Es difícil separar el concepto que se tenga del funcionario, de las labores que realiza. En oportunidades el funcionario no es del agrado del jefe dificultándole ser objetivo, no es fácil separar los problemas de las personas y evaluar con criterio neutral.

Hay quienes consideran las "roscas" de funcionarios como obstáculos, que los hace resistirse a aumentar su productividad.

¹⁴⁰ Nash, Michael. Op. Cit., p. 6 - 7.

¹⁴¹ Ibid., p. 71.

Tienen la certeza que jamás serán tenidos en cuenta y que todo lo que realicen no los va a beneficiar, permaneciendo en el anonimato.

Cuantas veces se han visto funcionarios con grandes capacidades que están realizando labores improductivas, desaprovechando todo su potencial y en cambio hay otros, con una profunda mediocridad que han tenido la posibilidad de llegar a cargos de dirección.

4.3 Medición de la productividad

Es muy difícil medir la productividad del trabajo de oficina. Prokopenko sugiere el método del tiempo de trabajo, partiendo del principio que es constante para realizar determinadas actividades básicas, y el método de muestreo, por medio de porcentajes de tiempo utilizado por cada funcionario en la realización de tareas, dividiendo el número de horas trabajadas por el número de horas disponibles para llegar a una eficacia porcentual, de tal manera que un aumento en la relación significa mejoramiento individual.

En el sector público existe una diferencia entre el producto de un organismo y el cumplimiento de su misión. El producto final del organismo comparado con su insumo indica su "eficiencia". La repercusión lograda por el programa del organismo es su "eficiencia"¹⁴².

Para el sector público propone que se identifiquen unidades específicas de servicio, medibles y homogéneas a lo largo del tiempo, para determinar los indicadores de eficacia.

La medición del trabajo determina el tiempo que un funcionario necesita para realizar una tarea en un nivel determinado de rendimiento. Este tipo de medición permite reducir y posiblemente eliminar el tiempo ineficaz.

Sólo con una adecuada planificación se puede lograr un aumento de la productividad, es por ello que el último capítulo está dedicado a este tema.

Hay gran cantidad de métodos para medir la productividad, pero difícilmente producen buenos resultados si no se procuran cambios

¹⁴² Prokopenko, Joseph.. Op. Cit. . p. 30.

en los sistemas salariales, los métodos de capacitación y las relaciones laborales.

Hay una gran cantidad de técnicas como la medición del trabajo, los círculos de calidad, la automatización de las oficinas entre otras. El problema es tratar la mejora de la productividad como un programa, porque como todo programa opera temporalmente. Por lo tanto se debe crear una cultura en donde la mejora de la productividad constituya un modo de vida, que haga parte de las responsabilidades de cada quien¹⁴³.

La productividad se mide para contribuir al análisis de la eficiencia y la eficacia, la medición puede estimular el mejoramiento de los funcionarios. Las personas cuando son observadas en su trabajo muestran mayor disposición de hacerlo bien, sin que por ello implique inversión alguna. Por ejemplo cuando un jefe se acerca a revisar el trabajo de un subalterno, éste presenta un dinamismo que no es usual volviendo a ser normal tan pronto el jefe se retira; el subalterno en lo posible con esa actitud pretende dejar una buena impresión de su trabajo, lo que le sirve para evitar presiones futuras.

En la medición de la productividad del trabajo de oficina es dificultoso, porque no es fácil medir el producto y mucho menos reducirlos a un denominador común. Por lo general, la medición no se puede desligar de la cuantificación de los insumos, no hay retroalimentación directa y la ausencia de competencia debilita la formulación de reglas que controlen los costos internos¹⁴⁴.

El trabajo físico aunque se pueda cuantificar, no siempre va a tratarse de una proposición de verdad. No se puede considerar, que la elaboración de cien cartas al mes, por una secretaria la haga mas eficiente que aquella secretaria que elabora cincuenta. Hay que tener en cuenta por ejemplo, la prontitud en la evacuación de las cargas de trabajo, la calidad con que se realice. Es através de la comunicación escrita, como en reiteradas oportunidades se logra expresar lo que realmente se quiere decir, y el impacto que se quiere ocasionar. Pero se preguntarán: ¿ A caso en la mayoría de las veces el jefe no es quien redacta o corrige los textos que se van a enviar?.

¹⁴³ Belcher, John G. Productividad Total 1. Como Ganar ventaja Competitiva Aprovechando sus Propios Recursos. Buenos Aires. 1991, p. 42.

¹⁴⁴ Cardenas, Jorge Hernan. El Sector Público ¿ Comparable con el Sector Privado ? En : Revista de Economía Colombiana .No. 205-206, mayo junio de 1988, p. 24.

No siempre el jefe dispone del tiempo necesario para llevar a cabo dicha tarea, bien sea por la cantidad de asuntos que deba atender o porque simplemente confía en su colaboradora; entonces surge el compromiso de la secretaria de prepararse conscientemente para desarrollar su labor. Las funcionarias procrastinadoras jamás pueden ser eficientes. Ese dicho de "yo entiendo mi desorden", está mandado a recoger, quien no tenga el frente de su casa limpia no la tiene inmaculada por dentro.

Un Funcionario desmotivado realiza las labores sin preocuparse de que salgan lo mejor posible. Es importante motivarlo para que asimile los cambios que se presenten en las instituciones. La cordialidad (el trato hacia los demás), debe salir a flor de piel, no se trata de "pelar el diente" a cada instante sino procurar mostrar una imagen mas que personal, institucional.

Cuando las personas son mal atendidas, se llevan en la mente una imagen distorsionada de lo que realmente es la entidad. Las secretarías y demás personas que tienen contacto con el público, son la imagen de las instituciones, de la impresión que se lleven los usuarios, por el trato que reciben, dependerá que se mejore o deteriore. Si una secretaria es displicente, quien se ve afectado se vuelve un multiplicador de impresiones negativas.

En el Sector Público no hay una métrica que se compare con la del sector privado, y si se utiliza una mala métrica se pueden desviar las instituciones de sus objetivos y metas. Las decisiones de carácter público se sujetan al juego político, que puede tener sesgos indeseables en favor de los grupos que están sobre-representados políticamente(...)la permanencia de altos funcionarios públicos en sus cargos, puede ser circunstancial o poco prolongada, que no permite una visión largo placista para un mejor desempeño en el futuro(...)solamente les interesa mostrar resultados a corto plazo con las consabidas consecuencias de gran endeudamiento¹⁴⁵. Esto se presenta con cierta frecuencia en aquellos cargos de tipo político.

Para tratar de mejorar la productividad de los funcionarios públicos hay que medirla, no quiere decir, que no se pueda mejorar sin que se efectúen mediciones, es importante el concurso de todos los funcionarios para influir de alguna forma en las decisiones que afectan sus labores. Se sentirán mas seguros y dueños de su

¹⁴⁵ Cardenas, Jorge Hernan. Op Cit., p. 24.
158

destino, redundando en mayores aportes a las instituciones, generando un ambiente integrador para conocer y compartir las dificultades y los éxitos. Debe conformarse un gran equipo con una misión, unos objetivos y unas metas a cumplir, con labores interesantes y cierto grado de autonomía.

Las organizaciones que abordan la participación de los empleados sólo como una técnica de mejora, tienden a enfatizar las estructuras de participación grupal, tales como los círculos de calidad, con el objeto de propagar su utilización cada vez más dentro de la organización. Sin embargo las técnicas duran poco, su efectividad para mejorar el desempeño y el entusiasmo poco a poco languidece; además las prácticas y sistemas tradicionales quizá no respalden estas técnicas, lo que contribuye a que estas perezcan (...) el verdadero poder de la participación radica en su capacidad para indicar un cambio cultural al fomentar un estilo de gestión participativa. La gestión no equivale a círculos de calidad u otra técnica específica de participación. Como dice **Dutch Landen**, la gestión participativa es un conjunto organizado de ideas acerca de como administrar una empresa moderna y progresista¹⁴⁶.

Es de suma importancia que en las entidades se cultive la calidad de vida laboral, para que sus servidores se sientan más comprometidos con el trabajo. ¿Cuántos funcionarios públicos están sub-utilizados?, ¿Cuánto potencial humano hay con grandes capacidades y permanece en el ostracismo?. Definitivamente el factor humano es pieza fundamental para lograr un mejor desempeño organizacional. El ambiente económico y social debe dirigirse a la búsqueda de la productividad. El funcionario debe sentirse útil y productivo. Aquellas personas que trabajan realizando labores monótonas y de poco sentido, que limitan sus capacidades, deben tener la posibilidades de desarrollo. Se debe crear una cultura participativa.

El equilibrio de la personalidad, la mayor o menor satisfacción en el trabajo y la productividad, en gran medida se determinan por el sistema de relaciones sociales“(...) el egoísmo se puede fomentar como medio de disolver la simpatía interpersonal y la integración colectiva, y como obstáculo para desviar la dedicación de las finalidades del servicio público. Uno de los errores más frecuentes y graves de los administradores, es el de excederse en el estímulo de las ambiciones individualistas,

¹⁴⁶ Belcher, John G. Op. Cit., p. 124.

casi siempre con incentivos económicos, por creer que la racionalidad de una empresa se puede construir sobre el cálculo utilitarista de cada uno de sus miembros¹⁴⁷.

4.4 Cómo mejora la Productividad.

Felix E. Larkin.

Para Larkin, la gestión de la productividad depende de identificar a las personas como la clave de la productividad. "considera a la remuneración como el basamento-aunque no todo el edificio de gestión de la productividad, los trabajadores deben advertir que su paga es adecuada, pero logrado esto, la remuneración pierde su eficacia motivadora y las consideraciones no monetarias se vuelven más importantes"¹⁴⁸.

La tecnología es un factor significativo pero no el mas importante. Para incrementar la productividad, hay que adaptar el comportamiento de los individuos a la tecnología e interrelacionarlos, para que el recurso humano se constituya en el principal factor que determine si hay crecimiento o estancamiento.

W. Edwards Deming. (E.E.U.U.)

Manifestó en su época, que la calidad del producto y la productividad eran una sola cosa. Su método según Fritz R. S. Dressler y JOHN W. Seybold se puede agrupar en tres categorías ¹⁴⁹ : La motivación, el conocimiento y la oportunidad. La primera hace referencia a el desarrollo de la automotivación, porque si a las personas se les fija metas alcanzables que le beneficien, procurarán trabajar mas eficientemente. La segunda a la divulgación del conocimiento y la tercera sobre la aplicación de las destrezas e ideas para ser útiles.

Aunque los trabajadores no son sino un factor de productividad, no es el único factor, porque también están los factores organizacionales y los tecnológicos, sin embargo es el más importante.

¹⁴⁷ Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit..., p. 26 - 33.

¹⁴⁸ Hamilton , Alexander Institut. Cómo Aumentar la productividad. 1977, p. 8.

¹⁴⁹ Dressler, Fritz R.S. y Seybold John W. Productividad del Personal. En: Revista Oficina y tecnología . Diciembre 1986, p. 19.

Viktor Frankl.

Creador de la **logoterapia** señala que para encontrarle sentido a la vida, hay que ver lo que cada quien le aporta al mundo, lo que recibe de éste y los valores de actitud que deben asumirse ante cualquier circunstancia buena o mala que nos suceda.

¿Cómo lograr que los funcionarios sean más productivos?.

Comprometiéndolos con la misión de la entidad, buscando mecanismos de comunicación y respeto.

Hay entidades que no han permitido desarrollar en los funcionarios el sentido de compromiso, el individualismo ha primado sobre el bienestar colectivo; no existe un sentido de pertenencia; no sienten ese orgullo de trabajar para al Estado. Es necesario mejorar las habilidades de los funcionarios permitiendo que desarrollen toda su potencialidad. El motor de todo proceso es la persona, quien debe tender a actitudes más positivas frente al trabajo. La formación integral de los funcionarios es primordial en las instituciones.

HERBST (1975) afirma que el producto del trabajo no es tanto el dinero o los bienes materiales que se puedan adquirir con el producto del trabajo, sino las calidades humanas que se derivan de él. Los primeros no son más que beneficios marginales que dejan un sentimiento de superficialidad. Si hay algo duradero que resulta del trabajo, es la exploración y el desarrollo de las calidades humanas, intelectuales, sociales y morales que suelen ser un propósito casi olvidado de los diseñadores y reformadores del trabajo¹⁵⁰.

J.R. Hackman, y Roy W. Walters & Associates

Elaboraron una teoría y estrategia de diseño del trabajo de acuerdo a lo siguiente¹⁵¹ :

1-Estados psicológicos. Sentimientos que aumentan la satisfacción en el empleo y mayor rendimiento.

¹⁵⁰ Memorias del Simposio sobre Bienestar Social Laboral. Talento Humano y Gestión pública. DAFP. Santafé de Bogotá . 1993, p. 80.

¹⁵¹ Hamilton, Alexander Institut. Op. Cit. . p. 28.

2-Dimensiones nucleares. Un puesto debe exigir al trabajador que utilice sus capacidades.

3-Identidad de la tarea. El trabajador debe comprender que su trabajo hace parte de toda una secuencia, con un principio y un fin.

4-Importancia de la tarea. El trabajador debe concebir el efecto de su trabajo sobre los demás.

5- Autonomía. Se debe tener cierto grado de independencia y discreción al planificar y controlar el trabajo.

6-Retroalimentación. Debe tener información oportuna sobre los resultados de su trabajo.

Para que haya mayor productividad se requiere satisfacción en el trabajo; un funcionario motivado utiliza todas sus potencialidades en la consecución de objetivos y metas, en la medida que tenga cierta libertad en sus actuaciones, la labor será más eficiente, como no esté sujeto a presión alguna será más recursivo desarrollando todo su ingenio y creatividad.

4.4.1 Criterios de Participación.

El comportamiento de los individuos dentro de una organización, ya sean o no jefes, obedece a criterios de participación. Lo que se conoce como cultura de la participación categorizada de la siguiente forma¹⁵² :

La Participación Pasiva. hace referencia a la falta de interés, ausencia de compromiso, no involucrarse con la misión, los objetivos y el desarrollo de la organización. Ejemplos de participación pasiva la brindan algunos funcionarios que llevan mucho tiempo laborando en las entidades y que no esperan otra cosa que recibir su pensión. Es el caso de los "Conformistas", "la figura decorativa", de quienes se habló en el capítulo tercero.

La Participación Emocional. Los personas se quedan en intenciones, no se involucran de forma real en los procesos de la organización. Ejemplos de participación emocional la dan los

¹⁵² Proyecto de Desarrollo Institucional. Taller Autodiagnóstico y Propuesta. Proyecto DIAN-GTZ, julio de 1995, p. 4.

“entrometidos” que están como vulgarmente se dice “ metidos en todo” y que a la hora de las realizaciones le huyen a las responsabilidades y evitan involucrarse activamente. El “charlatán” también hace parte de éste grupo.

La Participación Activa. Los individuos se involucran en las actividades de la organización, se preocupan por cumplir con su trabajo y se mantienen al tanto de todo lo que sucede, sin embargo no asumen una actitud creativa.

El “perfeccionista” se puede ubicar en éste grupo porque aunque es productivo y eficiente, no va mas allá del cumplimiento de sus funciones, dejando apagada la chispa de la creatividad.

La Actitud Transpersonal. La tienen aquellas personas con ideas innovadoras, con posición crítica y transformadora. Pertenecen a éste grupo las personas que hacen aportes institucionales, como por ejemplo, el “montañista” que va paso a paso hacia la cima demostrando compromiso con la organización, generando ideas para el mejoramiento del trabajo y diseñando metodologías para poner en práctica. A éste tipo de participación solamente llegan quienes se destaquen por sus propios méritos.

4.4.2. Contribución de las Personas en los Procesos

Las personas son quienes consiguen la transformación de las organizaciones o los procesos mediante su contribución. Hay cuatro formas de contribución¹⁵³ :

Una Contribución Integral. Cuando las personas quedan satisfechas y pueden incorporar los resultados como insumos de su propio proceso.

Una Contribución Parcial. Cuando los resultados no satisfacen al beneficiario, porque no se entregan a tiempo o estan incompletos.

Una Contribución Inocua. Cuando los insumos entregados no responden a los requisitos acordados con el beneficiario, evitando que éste optimice su contribución al proceso.

¹⁵³ Ibid.p. 7 -9.

Una contribución virtual. Cuando hay inexistencia de resultados, es decir que no hay contribución, lo que es generado por recesos personales o institucionales que impiden emprender cualquier tarea.

Tabla 6

Contribución de las Personas en los Procesos de Acuerdo a las Tipologías de los Funcionarios Públicos			
INTEGRAL	PARCIAL	INOCUA	VIRTUAL
El Demócrata	El Chulo o Gallinazo	El Egoísta	Veleta sin Rumbo
El Directivo	El Iluminado	El Semi Dios	El Enfermo Farsante
El Paternalista	El Camaleón	El Indiferente	El Fisgón
El Lobo Estepario	El Cuervo	El holgazán	El arrodillado
El Montañista	El Permisivo	El Imitador	
El Estratega	El Solitario	La Figura Decorativa	
Talentoso Moderado	El Criticón	El Conflictivo	
	El Entrometido	El Simulador	
	El Bufón	El Espectador	
	El genio	El Calienta Puestos	
	El Soñador	El Fantasma	
	El Despalomado	El Renegado	
	El agropecuario		
	El Perfeccionista		
	El Equitador		
	El Sacrificado		
	El Comerciante		
	El Conformista		
	El Atleta		
	Don Juan		
	Enfermo de Diplomanistis		
	El Salamero		
	El Autócrata		
	Flecha Veloz		

Fuente: Proyecto GTZ-DIAN . Análisis del autor, basado en la Psicología Moderna. 1997.

Russell L. Ackoff: "Un trabajo que no tiene sentido y no es divertido, no vale la pena hacerlo, independientemente de cuanto se nos pague".

El ser productivo no es solamente hacer bien las cosas, requiere identificarse con las tareas que realicen. Si bien es cierto que el factor humano es la causa generadora de la productividad, la causa verdadera y última de la productividad es la motivación, la actitud, el compromiso y la filosofía de vida, que apoyada por instrumentos puede lograr resultados positivos¹⁵⁴.

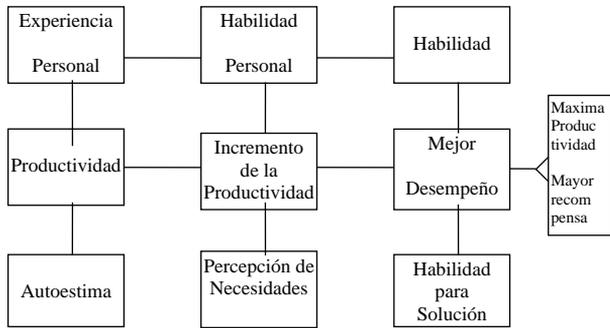
4.5 Técnicas para Mejorar la Productividad de los

¹⁵⁴ Siliceo, Alfonso. Op. Cit. , p. 65.

Funcionarios públicos

4.5.1 El Modelo Motivacional de Lawler¹⁵⁵ :

Se trata de un modelo de carácter normativo del desempeño individual, el cual considera las relaciones existentes entre las percepciones psicológicas preestablecidas de equidad, satisfacción y habilidad que afectan el esfuerzo.



Este Modelo se puede ajustar como una técnica de medición del trabajo de los funcionarios públicos. Utiliza variables de carácter motivacional para aumentar la productividad, como son la experiencia, la habilidad, y la autoestima, que permiten un mejor desempeño.

En la medida que se tenga en cuenta el factor humano en las decisiones de las organizaciones, mayor será la dinámica que permita a los funcionarios públicos identificarse con las Instituciones.

4.5.2 Modelo de Medición del Valor de los Recursos Humanos.

4.5.2.1 Modelo de Flamholtz¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Ramirez Cavassa, César. Op. Cit. . , p. 395.

Valor realizable (Vr) y Valor Condicional (Vc).

Idea Principal:

Los funcionarios generan valor para la organización a medida que prestan sus servicios.

El modelo Consiste en un proceso probabilístico, basado en la movilidad del personal dentro de la institución.

Metodología:

- 1- Definir los posibles puestos de trabajo del empleado que ingresa.
- 2- Cálculo del valor del puesto.
- 3- Estimar el tiempo de la persona en el puesto.
- 4- Calcular la probabilidad de ocupar el puesto en un tiempo determinado.

Variables:

Vr = Valor Realizable

Vc = Valor Condicional

Ai = Valor A para la Organización en cada posible puesto " i ".

P (Ar) = Probabilidad que resulte A

t = Tiempo

S = Salida de la persona

K = Tasa de ajuste Monetario

Fórmulas:

$$Vr = \sum^n [\sum^S \frac{Ai * P (A i)}{\dots}]$$

¹⁵⁶ Burbano, Jorge E. Auditoría de Personal. Colección Edición Previa. Serie Trabajo Académico. Universidad del Valle, Cali 1993.,p. 44.

$$V_c = \sum_{t=1}^n \left[\sum_{i=1}^{S-1} \frac{A_i * P(A_i)}{(1+K)^t} \right]$$

El estimar la movilidad (rotación) de los funcionarios públicos en los puestos de trabajo, permitiría evaluar que tan beneficioso o perjudicial puede ser que los funcionarios cambien constantemente de puesto.

En las Entidades Públicas la movilidad de personal se suscita con cierta regularidad, generando traumatismos en las dependencias. La importancia de calcularla posibilitaría establecer ajustes evitando el incumplimiento de metas. Además permitiría a los jefes y directivos evaluar si se pueden conceder traslados de funcionarios que por diferentes motivos solicitan cambio.

4.5.3 Método de Autoevaluación Del desempeño

El método de autoevaluación es una alternativa para incrementar la productividad de los funcionarios, con su activa participación, procurando mejorar los ingresos salariales de quienes lo ameriten por medio de bonificaciones. Como factor motivacional tiene los ingredientes necesarios, para que quienes laboran en las Instituciones tengan la oportunidad de ascender de acuerdo a las capacidades individuales.

La autoevaluación del desempeño va más allá de medir la producción como podría hacerse en una factoría, tiene en cuenta al factor humano como eje fundamental.

Criterios generales:

- 1- Sistema de **autoevaluación controlada**.
- 2- Utilizaría un formato estándar.

3-Evaluación semestral. Tomando como punto de partida para el primer semestre, el primer día del mes de febrero hasta el último día del mes de julio y para el segundo semestre, el primer día del mes de agosto y el último día del mes de enero del siguiente año. Se pretende que todo el personal esté presente y no se cruce con las vacaciones.

4- La escala de valoración sería de la "A" a la "D".

5-El jefe tendría la posibilidad de hacer objeciones o presentar sugerencias.

6-Evitaría hasta donde sea posible la manipulación de los resultados.

7- Aspectos a medir: el técnico y el desarrollo personal aplicado al crecimiento institucional. (ver formato 1, al final del capítulo).

8- Se establecerían objetivos y metas a cumplir.

9-Quienes llegaran a destacarse en las evaluaciones anuales obteniendo como promedio una "A", con aportes debidamente abalados por la Institución, tendrían derecho a:

a) Ser recompensados en términos de capacitación de acuerdo a sus aspiraciones.

b) La obtención de un puntaje que permitiría a mediano plazo, ascensos escalonados.

c) Mayor porcentaje de bonificación.

Quienes obtuvieran una calificación de "A", serían funcionarios cuya participación es transpersonal.

10- La autoevaluación se enviaría a la División de Recursos Humanos o quien haga las veces para el respectivo análisis.

La filosofía es la siguiente:

1-Por medio de la autoevaluación del desempeño se pueda conocer el comportamiento laboral de los funcionarios públicos, con el objeto

de premiar a quienes se destaquen en el trabajo indiferente de que se trate de auxiliares, técnicos, profesionales o especialistas.

2-Los incentivos serían dirigidos al desarrollo personal dinamizando el sistema de ascensos.

3- Autoevaluación compartida. (el jefe sería como una especie de moderador).

En este punto lo que se buscaría es conocer el comportamiento de los funcionarios en el desarrollo de sus actividades. Cuando se presente una o mas objeciones por parte del jefe, que afecten al funcionario con "C" o "D", las objeciones que se hagan por primera vez, en la implementación de las autoevaluaciones, no tendrían incidencia en la hoja de vida a menos que se tratara de faltas graves de las cuales haya evidencias. Si en la segunda autoevaluación algunos funcionarios objetados en la primera evaluación reinciden, entonces se entraría a efectuar los correctivos que fueren necesarios; en caso de posiciones irreconciliables entre jefe y subalterno, se procedería a la reubicación de este último. Si reincide por tercera vez se sanciona llegando incluso a la destitución del funcionario infractor.

El incumplimiento de las funciones deberá estar debidamente justificado, de no ser así se convertiría en falta grave. En este caso se haría necesario el seguimiento al trabajo del funcionario .

4-Para la obtención de una "A", el o los funcionarios deberán demostrar por medio de un anexo explicativo cual es su aporte a la institución, ejemplo :

Una secretaria por su experiencia puede llegar a ingeniar una metodología que permita agilizar la correspondencia y que se pueda aplicar en cualquier parte.

Un profesional que realice algún estudio y permita aumentar la productividad institucional.

Un técnico que establezca mecanismos de seguridad de los documentos de una dependencia.

Estos son algunos ejemplos de como se podría llegar a obtener una "A". Lo que no se debe hacer, es catalogar a alguien como

“excelente” o con un comportamiento excepcional en su trabajo, si no hace aportes o presenta actuaciones sobresalientes. El hecho de dedicar mas tiempo trabajando a la institución, no lo hace merecedor de ese calificativo.

5- La autoevaluación deberá estar orientada a evaluar **las labores técnicas** las cuales comprenderían aquellas actividades desarrolladas en los puestos de trabajo, como por ejemplo: un trabajo secretarial oportuno, un archivo bien ordenado, un expediente gestionado oportunamente y en general una carga de trabajo evacuada eficientemente. Y de **desarrollo personal aplicado al crecimiento institucional**, que haría referencia a la: recursividad, iniciativa, organización, creatividad, rendimiento, competitividad, sentido de compromiso, actitud de servicio y en general a la “huella personal” que identifica a cada funcionario.

La matriz para promediar ambos factores sería de la siguiente forma:

Matriz de autoevaluación del desempeño						
60%	S		C		D	
40%	A (100%)	A (100%)	B (75%)	A (85%)	C (50%)	D (25%)
S	A (100%)	A (100%)	A (85%)	B (70%)	C (55%)	
C	B (75%)	A (90%)	B (75%)	C (60%)	D (45%)	
D	C (50%)	B (80%)	C (65%)	C (50%)	D (35%)	
I	D (25%)	C (69%)*	D (54%)*	D (40%)	D (25%)	

Convenciones:
 S=sobresaliente C= Cumplimiento
 D=Deficiente I= Incumplimiento
 Rango establecido por el autor (como promedio):
 A = 85 % - 100% D = 25% - 54* %
 B = 70 % - 80 % C = 55% - 69* %
 * Valor ajustado por efectos prácticos de análisis.
 El 60% Corresponde al desarrollo personal aplicado al crecimiento institucional.
 El 40% Corresponde a labores de tipo técnico.

La valoración a las actividades se asumiría de un 40% para las labores de tipo técnico y 60% para el desarrollo institucional aplicado al crecimiento institucional.

La “A” que permitiría obtener porcentaje para el ascenso deberá ser un promedio de los dos factores, y el resultado no podría ser diferente a una “A”, si da como resultado una “B”, así haya presentado aportes, no tendrían la validas para puntuar.

El procedimiento para calcular los porcentajes sería el siguiente:

Por ejemplo, un funcionario que hace un aporte institucional representado en la **variable de tipo técnico**, que tiene una ponderación del 40% y obtiene una "A" que equivale al 100%, de ése 40% por desarrollar una metodología que permite un trabajo más eficaz. Y en la **variable Desarrollo personal aplicado al crecimiento institucional** que tiene una ponderación del 60% presenta deficiencias en su rendimiento o su actitud de servicio obteniendo una "C", que equivale a un 50% de ése 60%, como promedio vendría a obtener una "B", que es el resultante de multiplicar $60\% \times 50\% = 30\%$ y $40\% \times 100\% = 40\%$, entonces se suman ambos porcentajes y da como resultado $30\% + 40\% = 70\%$ que corresponde a "B" (ver matriz). Y como tal no tendría derecho a puntuar a pesar de haber presentado aportes institucionales.

6- Si en la autoevaluación se le diera una valoración al trabajo midiéndolo por rangos que no diferencien claramente un comportamiento de otro, se corre el riesgo de caer en imprecisiones, e injusticias, por ejemplo: cuando se conocen parámetros de evaluación y se sabe que un cierto puntaje asignado a un funcionario le permite obtener una calificación de eficiencia, el evaluador puede ajustar las cifras según su criterio, para que logre o no esa eficiencia, por lo tanto tendría la posibilidad de manipular los resultados. Otro ejemplo se podría presentar en aquellos casos donde un funcionario obtenga una calificación de cincuenta puntos, y otro de cuarenta y nueve, el que logra los cincuenta puntos se ubica en un rango superior y por consiguiente, sería más eficiente. Aquí cabe preguntar ¿será que el funcionario que obtuvo cuarenta y nueve puntos es menos eficiente?. Por su puesto que no, se trataría de una metodología poco objetiva.

En aquellas entidades que utilizan éste sistema de evaluación, la mayoría de los funcionarios si no todos, se ubican en un rango que va de la excelencia a la de buenos funcionarios, es así como surgen interrogantes: ¿Si los funcionarios son tan eficientes porqué hay entidades ineficientes?. ¿Dónde están los funcionarios ineficientes?. ¿Será que no los hay?.

Con la autoevaluación se pretende que la bonificación se asigne por porcentajes de acuerdo con el salario devengado.

Para quienes tengan actuaciones sobresalientes y logren una "A", además del porcentaje tendrían la posibilidad del ascenso; quienes llegaran a obtener una "B", tan solo se harían merecedores al porcentaje asignado; con una "C" un porcentaje menor y quienes obtuvieran una "D" además de no recibir el porcentaje, quedarían dependiendo de una próxima autoevaluación para permanecer o no en la institución. Por ejemplo, si un funcionario en su trabajo es sobresaliente tendría derecho a un 40% más de su salario como bonificación y un puntaje para su futuro ascenso; si cumple con sus funciones sin ser notable un 30% y un 20% a quien desarrolle sus labores con alguna deficiencia, con la salvedad de que si en una segunda autoevaluación es objetada por un evaluador distinto al primero, no tendría ningún porcentaje de bonificación.

Con el sistema de porcentajes como los presentados en el ejemplo anterior, se evitarían las imprecisiones en la asignación de las bonificaciones.

No debe existir ningún tipo de privilegio para funcionarios o dependencias.

Aunque las matemáticas son exactas, el ser humano manipula a su antojo los resultados. Si un jefe tiene cierta reserva sobre un funcionario, no va a ser lo suficientemente objetivo, porque puede suceder que anteponga el factor motivacional.

Se preguntarán: ¿a caso no sucedería lo mismo con la autoevaluación?

Puede que suceda, pero el jefe que evalúa a quien se autoevalúa, deberá esforzarse por explicar su desacuerdo y de paso mostrar una realidad de lo que ocurre en la dependencia, aunque de manera unilateral, que servirá de pauta para un futuro seguimiento de aquel funcionario afectado por las observaciones hechas. Alguien decía que "el hombre es el único animal que choca dos veces con la misma piedra". Hay que esperar que quien cometió una falta se reivindique y que quien no la cometió tenga la oportunidad de mostrar su competencia. Esperemos que no haya quien se tropiece dos veces con las mismas deficiencias.

7-El cumplimiento de las metas debería tener cierta flexibilidad. En un semestre se está sujeto a externalidades, por lo tanto no deben ser rígidas. Así como a alguien se puede fijar una meta bien complicada, se le pueden fijar diez fácilmente cumplibles.

La autoevaluación hace mas compartida la responsabilidad de evaluar, dejando de ser incómodo para quien evalúa. No quiere decir que los funcionarios sean siempre objetivos, puede suceder que siendo un mal funcionario, se esté autoevaluando bien. Ahí es donde entra en juego el papel del evaluador, al plasmar sus apreciaciones y no solo eso, criticar la actitud de los funcionarios frente al trabajo. Pero quien dice que el jefe no esté equivocado. Si en la autoevaluación el jefe hace objeciones al desempeño, el funcionario, tiene derecho a conocerlas y anexar justificación, firmarían el formato sin entrar en discusiones y se enviaría a la División de Recursos humanos; en esa dependencia se conocerían ambas posiciones y si las discrepancias son muy acentuadas se procederá a reubicar al funcionario procurando no causar mayores traumatismos. ¿Cómo se sabe quien fue realmente objetivo?. Tal vez se puede llegar a conocer en el momento en que otro evaluador objete la labor del funcionario. Con ello se está poniendo de presente, que su desempeño no es el óptimo y que alguna deficiencia debe tener. Si no es objetada la labor del funcionario, es porque no se trata de un mal funcionario, o sencillamente que cambió de actitud y es mas productivo. Surge otra pregunta ¿Si el funcionario no es reubicado, a caso el jefe no opta por evaluar de igual forma al funcionario para el periodo siguiente?. Puede que sí, pero como se analiza la justificación que presente éste, y si no se trata más que de situaciones que se pueden mediar porque fueron producto de malos entendidos o de criterios técnicos, entonces no se afectaría la hoja de vida del funcionario y tendría derecho a la bonificación.

El sistema de autoevaluación tiene como filosofía el mejoramiento del desempeño de los funcionarios y pretende, que a mediano plazo, el funcionario tenga una actitud mas positiva frente al trabajo desarrollando una buena labor. Se preguntarán: ¿No será que por las objeciones se corra el riesgo que la División de Recursos Humanos se empapele cada vez que hay autoevaluaciones? ¿Quien se hará cargo de leer las autoevaluaciones que tengan objeciones ?. Se deberá designar funcionarios previamente capacitados para realizar tal tarea y efectuar las visitas a las dependencias cuando lo amerite, para mediar y sugerir posibles soluciones y de paso hacer

mayor presencia institucional. En realidad, con la autoevaluación se espera que en el mediano plazo no haya objeciones, es posible que se presenten, pero se aspiraría a que fueran esporádicas, no porque los jefes se cansen de objetar, sino porque el personal es idóneo.

Es posible que en un comienzo se llegaran a presentar gran cantidad de objeciones, pero el funcionario que se vio desmejorado por las objeciones del jefe, si se mantiene en la dependencia debe hacer notar que su comportamiento frente al trabajo es objetivo; para ello están los canales de comunicación con los funcionarios enviados para dirimir situaciones complejas. Si el funcionario ha sido trasladado así lo considere injusto, tendría la oportunidad de demostrar que no es un mal funcionario.

En el evento de que un funcionario que haya tenido objeciones en la primera autoevaluación y no sea trasladado, y en la segunda autoevaluación volviera a tenerlas, se deberá reubicar sin afectarlo. Al presentarse evaluaciones con objeciones por el desempeño de algunos funcionarios, pondría al descubierto una realidad que le permitiría a las instituciones conocer mejor el recurso. Pregunto: ¿Cuándo una institución ha conocido realmente lo que ocurre en sus dependencias con el recurso humano?. Es posible que nunca, o quizá por encuestas que no dejan ver la problemática. ¿Cuántas veces un jefe ha tenido que soportar a un funcionario que no cambia su actitud frente al trabajo?. ¿Cuándo un funcionario ha tenido la oportunidad de expresar los inconvenientes que tiene en el trabajo y en su relación con el jefe?. ¿Cuántas veces un funcionario ha tenido que soportar a su jefe?. ¿Cuántas veces ha tenido que hacer la misma función rutinaria porque no le dan la oportunidad de hacer labores donde se considere mas productivo?. ¿Cuántas veces se han hecho cursos de relaciones humanas en donde tanto jefes como subalternos salen "abrazados" y al otro día no se saludan?. ¿Cuántas veces los funcionarios han expresado los problemas que se presentan en sus oficinas y no obtienen solución?.

Son muchas las preguntas que hay por hacer, sin embargo con la autoevaluación se esperaría reducir la deficiencia en el desempeño, tanto de jefes como de subalternos, porque todos tendrían que autoevaluarse. Como dice el canta-actor Facundo Cabral: *"Quien no hace las cosas con amor, aunque las haga todo el tiempo, es un perfecto desocupado"*.

Es posible que en el momento que un jefe exprese lo que cada funcionario es en su puesto de trabajo, se gane el aprecio de quienes han cumplido y no han sido objetados. Pero también es posible que hayan resquemores por quienes se vean afectados y las relaciones futuras no sean los mejores, en el evento que el funcionario permanezca en el mismo cargo. Pero aunque parezca complicado se debe dar el primer paso hacia la objetividad y honestidad frente al trabajo y se propenda hacia actitudes más tolerantes.

Con la autoevaluación se permitiría una mayor movilidad de funcionarios, sin generar traumatismos en las oficinas, como ocurre cuando alguien pide un traslado y argumenta cosas que en realidad no son, solo por el hecho de huírle a un jefe o a un trabajo pesado. ¿Cuántos buenos funcionarios han salido de una dependencia tildados de malos funcionarios, todo por no tener buenas relaciones con el jefe?, y ¿cuántos malos funcionarios permanecen en el cargo con la venia del jefe como funcionarios "estrella", cuando realmente no lo son?.

El comportamiento de los funcionarios se torna menos defensivo cuando se trata de una autoevaluación, es probable que su desempeño se vea notablemente mejorado.

"Los empleados adoptan una actitud mas positiva hacia las evaluaciones, cuando tienen la oportunidad de expresar sus opiniones, cuando los factores evaluados son propios del cargo y cuando participan en la formulación de planes y objetivos"¹⁵⁷.

Lo que pretende la autoevaluación es que prevalezca el mecanismo de ascenso como vía de desarrollo, para aquellos funcionarios que ponen todo de sí en el mejoramiento de las instituciones. El que en algún momento dado desaparezca la bonificación no debe preocupar aunque originaría desajustes en los ingresos de los funcionarios, al igual que con la prima que otorgan algunas entidades para incrementar la productividad. Con la autoevaluación se dinamiza la pirámide de ascensos, permitiendo identificar y conservar a los funcionarios más capaces, evitando la deserción hacia otras organizaciones y orientando los factores motivacionales a opciones diferentes al salario.

¹⁵⁷ Nash, Michael. Op. Cit . , p. 170.

Las evaluaciones que se hacen por el sistema de calificación pierden objetividad a medida que transcurre el tiempo, es posible que alguien que haya sido calificado como excepcional o excelente, le cueste más trabajo mantenerse. Sin embargo, con la autoevaluación además de la bonificación lo que se buscaría es promover al recurso humano, permitiendo ascensos de acuerdo a méritos, de tal manera que para que su actuación sea notable deberá esforzarse continuamente, con la ventaja de que los pasos que dé en el camino hacia la cima, le están asegurando un mayor bienestar, por tanto la motivación no va a depender de factores externos sino de cada quien. No se trata de ser sobresaliente hoy y mañana no. Aquellas personas que ven recompensados sus esfuerzos nunca cejarán y seguirán siendo protagonistas de su futuro. En cambio cuando el comportamiento de un funcionario es catalogado como excepcional sin tener soportes que lo ameriten, se estará engañando al funcionario y a la entidad.

Los individuos que en un principio reciben una calificación excelente por su desempeño, serán considerados cada vez más mediocres a medida que aumente el tiempo de permanencia en la compañía. Quienes inicialmente obtienen una calificación deficiente serán considerados cada vez mejores(...) después de un determinado tiempo suficientemente largo, todas las evaluaciones positivas se deterioran. Al cabo de dos o tres años, la luz de quienes fueron estrellas en el firmamento de la organización comienza a desaparecer¹⁵⁸.

Tabla Resumen de otras Teorías Motivacionales

¹⁵⁸ Ibid. 168.

Enfoques
<p>Teoría X: Presenta al individuo como reactivo al trabajo y solo responde ante estímulos de fuerza. El elemento productivo en función directa del factor económico. La motivación y el esfuerzo humano en función directa de los intereses de la organización. El individuo adaptado y controlado de acuerdo con las necesidades de la organización. Afianzar la resistencia al cambio e impedir la posibilidad laboral. El sistema de dirección duro de carácter autoritario y despótico, castigar como medio de motivación. El sistema de dirección blando, de carácter autoritario, paternalista, la motivación con base en obligar en forma sutil.</p> <p>Teoría Y: El individuo con tendencia a trabajar sin necesidad de control La descentralización La delegación La ampliación del trabajo La participación, el apoyo, la valoración del rendimiento Productividad y autorealización por medio del autocontrol.</p> <p>Teoría Z: Los intereses de la empresa están relacionados con los intereses de la sociedad. El hombre trabaja en lo que le agrada y por lo tanto produce más. Exige consideración para una mayor eficacia y productividad. Posee capacidad y criterio que deben ser empleados para bien suyo, de la empresa y la sociedad. Teme ciertas cosas y circunstancias y desea otras. Es menos egoísta y piensa en grupo, con lo que la proyección de su trabajo es el bienestar del consumidor.</p>
<p>Fuente: Waine F. Casio. Productividad del Recurso Humano. Legis Bogotá, 1993.</p>

TABLA RESUMEN SOBRE LOS EFECTOS DE LA CALIDAD DE VIDA LABORAL

SOBRE LA PRODUCTIVIDAD
Rasgos que crean un clima de trabajo productivo
1-Un a remuneración adecuada y justa
2-Un ambiente de trabajo seguro y sano
3-Utilización del talento humano (de adquirir nuevas capacidades y conocimientos)
4-Desarrollo de las capacidades mediante la resolución de problemas y la planificación
5-Un clima social de la organización libre de prejuicios y de clasificaciones rígidas (sentido de comunidad, franqueza y desplazamiento hacia arriba.
6-Derecho de los trabajadores a su intimidad y a la discrepancia, el derecho a ser escuchados
7-El trabajo no representa tiempo ni energía excesivos, no perturba la vida familiar ni el tiempo libre
Fuente: Richard E. Walton. Investigación desarrollada en la fábrica de alimentos para animales Gaines, de la General Foods Corporation, en Topeka, Kansas. Citado por Alexander Hamilton Institute, 1977.

Formato 1.

Anverso.

AUTOEVALUACION DEL DESEMPEÑO

Periodo a evaluar: Primer semestre : <input type="checkbox"/> Segundo Semestre : <input type="checkbox"/> (febrero-Julio) (agosto-enero)					
Nombre del Funcionario:					
Identificación:					
Cargo que desempeña:					
Escala de Valoración:					
A: Sobresaliente o notable (aportes o contribuciones a la institución.Sustentable)					
Nota explicatoria					
B: Cumplimiento (logro de objetivos y metas)					
C: Deficiente (observaciones del jefe)					
D: Incumplimiento (ineficiencia del funcionario)					
Autoevaluación :					
1.Tipo técnico:	(40%)	A	B	C	D
2.Desarrollo personal aplicado al crecimiento Inst.:(60%)		A	B	C	D
Promedio ponderado :	(100%)	A	B	C	D
Evaluación por parte del jefe:					
Está de acuerdo con la autoevaluación : SI NO					
Si no está de acuerdo explique brevemente:					
1-Tipo técnico:					
Debe ser C por que:					

Debe ser D por que:					

2-Utilización de recursos:					
Debe ser C por que:					

Debe ser D por que:					

Fuente: Diseño del autor, 1997.

Reverso:

Metas a cumplir siguiente periodo:
1. _____

**EL RECURSO
HUMANO Y
LA PLANEACION**

Un hombre sin un sueño y un plan
es un hombre sin futuro.

KENNET WALKER

La Planeación es la especificación de los medios necesarios para el logro de metas y fines, antes de que se inicie la acción hacia esos objetivos.¹⁵⁹

La Planeación es un componente del proceso administrativo de una organización, cumpliendo funciones como el uso eficiente del recurso humano, la prevención de problemas, la adaptación a los cambios venideros.

Según el diccionario enciclopédico **Planear** es hacer planes o proyectos y la **Planificación** significa un plan de gran magnitud para obtener un objetivo determinado.

1. La Planificación del Personal

Puede ser de dos tipos: Una dinámica y otra estática. La primera hace referencia a la previsión de necesidades humanas de todo orden y al estudio previo de la problemática que se producirá en determinado lapso de tiempo. La segunda se orienta al conocimiento de los seres humanos de la empresa en el presente y la utilización de los recursos disponibles y los análisis pasados que se hayan podido llevar a cabo¹⁶⁰.

JOHN Alan James estima que hay cuatro puntos claves para llevar a cabo una efectiva planificación de personal¹⁶¹ :

1-Determinar los requerimientos de personal en términos de la planificación integral de la empresa.

Es necesario que las instituciones estatales dimensionen el personal necesario para realizar una buena gestión . No se puede caer en imprecisiones que impidan el buen uso de los fondos del Estado, aumentando una planta global que ya de por sí no es muy operante. En la medida que se crean más cargos sin una adecuada

¹⁵⁹ Figueroa, Rethelny. Molina Carlos. Organización y Gerencia Pública. 1989 , p. 80.

¹⁶⁰ Peña Baztán, Manuel. Dirección de Personal Organización y Técnicas. España 1977, p. 487.

¹⁶¹ Ibid, p. 488.

planificación nada más que por ubicar cuotas burocráticas, genera traumatismos para la consecución de metas previamente establecidas.

2-Definir las funciones de los nuevos puestos que hayan de surgir y planes futuros.

Se debe dar un adecuado tratamiento a la conformación de nuevos puestos de trabajo, es decir obedezca a necesidades reales de las instituciones, efectuando estudios con el fin de conocer los pros y los contras de su creación.

3-Evaluar la efectividad y potencial del personal actual.

Es importante entrar a verificar cual es el grado de preparación del recurso humano, explorando sus posibles potencialidades para el futuro beneficio personal y de las instituciones. También se deben identificar las falencias del personal para corregirlas oportunamente por medio de una adecuada capacitación.

4-Establecer un sistema de coordinación entre planificación de personal y operaciones diarias.

Se trata de hacer seguimiento al trabajo de los funcionarios, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en las labores que llevan a cabo, evitando la improvisación a la hora de la entrega de resultados.

1.1 Los Fines de la Planificación del Personal¹⁶² :

1-La mejor utilización del recurso humano dentro de un buen clima de trabajo.

El ambiente de trabajo es definitivo para que el personal sea más productivo. Cuando un funcionario encuentra la "calidez" que anhela en un puesto de trabajo, por más que éste sea intensivo, se sentirá satisfecho por cumplirlo. Cuantas veces un funcionario se levanta de su cama pensando en buscar otras alternativas para no tener que ir

¹⁶² Ibid, p. 490.

a su lugar de trabajo, porque sabe que le espera un día lleno de situaciones desagradables, bien sea porque está rodeado de personas complicadas que objetan y critican toda labor que realice, o bien sea que las instalaciones por sus condiciones son un suplicio por la incomodidad para laborar.

2-Asegurar el suministro de personal directivo, técnico y de cualquier otro orden, necesario para cumplir con los objetivos de desarrollo planificados.

3-Conseguir que el personal se sienta más satisfecho al ser valorado periódicamente y tenido en cuenta para vacantes de mayor responsabilidad.

La iniciativa que tengan las instituciones orientadas al desarrollo del personal imprimiéndole movilidad a la pirámide organizacional, es de vital importancia para que el recurso humano se mantenga constantemente motivado y realice una labor cada vez más productiva.

4-Combinar los ascensos del personal y la actividad de formación y desarrollo.

En la medida que de la formación suministrada a los funcionarios dependa su posibilidad de ascenso, hace que todo el personal participe activamente y se mantenga en constante evolución. Es casi seguro, que nadie se rehuse a prepararse si tiene la certeza de que sus esfuerzos van a tener respuesta.

5-Integrar la actividad de planificación del personal dentro de la planificación general.

Así como se efectúan planes de desarrollo institucional, de la misma manera se debe planear buscando el desarrollo del recurso humano, pero esa planeación no debe ser separada, por el contrario, debe haber armonía en lo que las entidades aspiran para sí, con lo que los individuos desean alcanzar.

6-Colaborar con la empresa en la obtención de beneficios.

La colaboración que se preste a las instituciones en la obtención de resultados positivos, requiere el concurso de todos los funcionarios,

por tal razón institución y funcionarios deben caminar juntos hacia la consecución de objetivos y metas que se tracen.

1.2 Los Problemas de la Planeación

Se pueden enunciar los siguientes problemas¹⁶³ :

1-La falta de apoyo de la alta administración. A las personas se les reúne de forma improvisada cuando sobreviene alguna crisis.

El problema de algunas entidades, es que cuando están bien no toman precauciones para que perdure dicho bienestar y en los momentos de crisis se inicia todo un proceso de improvisación, con el afán de mantenerse en la cima. Pero esto puede ser catastrófico porque todo intento que se haga por mejorar sin seguir unos lineamientos establecidos previamente en un plan, conducirá irremediamente al fracaso. Por lo tanto, se debe brindar apoyo a la alta gerencia en la planeación oportuna de todas sus actividades.

2-Por lo general es unidimensional y unilateral.

El problema de la planeación en muchas oportunidades ha sido ir en una sola dirección (de arriba hacia abajo) es decir que no se tiene en cuenta el recurso humano, desaprovechando su potencialidad. Así como asumen ese reto de planear sin participación compartida, de la misma manera deberán afrontar las situaciones negativas que se lleguen a presentar respondiendo por sus actuaciones.

Hay unilateralidad en las opiniones, por lo general son los jefes quienes toman las decisiones y los subalternos pasan a ser figuras decorativas.

3- Se hace sin conocer bien la compañía, su historia.

Cuando una institución no es conocida a fondo por sus integrantes, corre el riesgo de que fracasen sus políticas. Las directivas están en la obligación de hacer conocer a todo el personal los fines y objetivos que persigue, la historia y el motivo de su creación, para que estos se identifiquen con ella y con su proceder. Aquellos

¹⁶³ Proyecto de Desarrollo Institucional. Taller Autodiagnóstico y Propuesta. Proyecto DIAN-GTZ, julio de 1995, p.35.

funcionarios que no conocen bien su institución terminan por cometer irregularidades en detrimento de su imagen y de las instituciones a que pertenecen. La planeación es dejada a un lado porque la consideran un pasatiempo.

Muchas organizaciones subestiman el valor que tiene la planificación del desarrollo personal e institucional y cuando por fuerza mayor deben llevarla a cabo, lo hacen como si se tratara de algo que no amerita mucha importancia. Cuando se dan cuenta de su error es demasiado tarde.

2. Administración de Personal

Si una entidad programa por objetivos y decide dar suficiente formación a los funcionarios cuyo potencial les permite llegar a ocupar un cargo directivo, corre el riesgo de efectuar una inversión aventurada; porque una vez adiestrados, las propuestas para laborar en otras entidades, incluso la empresa privada, van a ser mayores.

El salario de los funcionarios estará actualizándose constantemente con la oferta del mercado, y en el momento que sea inferior, decidirá cambiar de entidad. Los funcionarios que hayan recibido formación en la institución estarán a la expectativa de ascender, si por causas de una mala planificación esto no ocurre, su desmotivación será tan fuerte, que buscarán por todos los medios otro empleo. En algunas entidades cuando se realizan concursos para promocionar al personal, lo que se pretende en realidad es nombrar o reubicar la carga burocrática.

Hay quienes no creen en los concursos por la manipulación que se puede presentar. Por ello se debe ir creando las condiciones para que en la escala de ascensos haya una dinámica propia libre de injerencias.

Un sistema de puntaje permitiría que los funcionarios se posicionen en lugares definidos de esa escala y que, una vez se llegue a determinados toques producto de méritos, automáticamente representen un ascenso. Es como una carrera de ciclismo con metas volantes, de tal manera que se vaya puntuando para una futura promoción, independientemente del jefe de turno. La puntuación no necesariamente debe ser la presentación de

exámenes, estos sirven para ver las falencias de los funcionarios y organizar cursos de capacitación permanente en aquellas áreas donde hay mayores deficiencias.

La puntuación se puede obtener por ejemplo con una investigación que beneficie a la entidad. Se motiva al personal, la creatividad se pone de presente y quizá lo más importante, se comienza a creer en los mecanismos para el desarrollo del recurso humano. A éste sistema se ajusta la autoevaluación del desempeño planteada en el capítulo anterior.

2.1 Cartilla de Funciones

Es indispensable planear la administración del recurso humano de tal manera que se capacite y se oriente al servicio público. Con la implementación de cartillas de funciones, se pretende dar una visión clara del trabajo a realizar, los objetivos y metas. Si bien es cierto que existen los manuales, se hace necesaria la cartilla que exprese en forma didáctica las labores de cada puesto de trabajo, permitiendo que haya continuidad, evitando la repetición de instrucciones.

Mediante información básica se establece la razón de ser de cada puesto. Es necesario que cada dependencia diseñe, con la coordinación del jefe, la cartilla de funciones. Las labores son evolutivas, por lo tanto un funcionario puede realizar varias tareas que requieren de actualización permanente. En cada puesto de trabajo el funcionario debe aportar su conocimiento y su experiencia para que la cartilla sea lo más objetiva posible.

2.2 Diseño de la cartilla

Cada quien debe describir cuales son sus labores y hacer diagramas con la asesoría del jefe, la información se debe entregar de manera clara y precisa. Una vez el jefe ha recibido los informes de los funcionarios, procede a designar a personas con preparación y experiencia suficiente, para que efectúen los ajustes a que haya lugar y contacten a cada funcionario para complementar ideas, con miras a la elaboración de la cartilla.

Los funcionarios asignados para la realización de la cartilla, deben reunirse con el jefe para perfeccionar el documento final, el cual

debe darse a conocer al grupo para que opine y haga las objeciones necesarias y se efectúen las modificaciones respectivas. Se sugiere que la cartilla sea lo más sencilla posible, de tal forma que puedan entenderse las labores de cada puesto de trabajo.

2.3 Importancia de la Cartilla.

Sirve de consulta para quien requiera conocer mejor las dependencias.

Se puede implementar en todas las dependencias.

Como material de consulta tanto interna como externa.

Se racionalizan los puestos de trabajo y se evita que quienes ocupen un cargo comience a improvisar y a especular.

Se pretende que todas las sugerencias se tengan en cuenta en la conformación de la cartilla. Son importantes los anexos para que permanezcan actualizadas. Si en un mediano plazo hay muchos anexos se sugiere replantar la cartilla para estar a tono con la realidad de los puestos de trabajo. Se quiere evitar que cada funcionario que pasa por un puesto de trabajo, haga modificaciones a su acomodo sin ninguna planeación, como por ejemplo, efectuando formatos que no obedecen a un criterio unificado.

Con la cartilla se especifica la forma como deben llevarse a cabo las labores y se homogenizan los criterios de trabajo. Se motiva a los funcionarios a hacer aportes que serán tenidos en cuenta. Cada quien va a aportar en la optimización de sus labores; los funcionarios sentirán que son importantes para la institución adquiriendo un mayor sentido de pertenencia. ¿A quién no le interesa que sus ideas sean plasmadas en un documento de continua consulta?. ¿Quién no se sentiría orgulloso de saber que fue llamado para realizar tareas importantes?. ¿Cuántas veces un funcionario público ha deseado aportar sus ideas pero no ha tenido eco?. La cartilla es un buen comienzo para encontrar ese camino que permita a los funcionarios públicos mostrar de lo que son capaces.

Se evitaría en lo posible consultores externos. No se trata de demeritar su labor, sino que quienes mejor conocen la problemática de las instituciones y pueden diagnosticarla, son sus propios actores,

teniendo en cuenta que se trata de un recurso humano calificado. Por regla general aquellas labores que se emprenden sin el concurso de quienes están directamente implicados, tienden a fracasar.

Toda metodología que desconozca el conocimiento empírico de quienes son sus protagonistas tiende a ser especulativa y lejana de la realidad.

"En cualquier organización gubernamental, pública o estatal, el conjunto de elementos que la constituyen, sus relaciones y sus condiciones de espacio y tiempo, están en constante modificación. Al mismo tiempo lo está el medio exterior a dicha institución"¹⁶⁴.

La planificación del desarrollo de los empleados identifica tanto las necesidades como las preferencias y cualidades de las personas, implementando acciones tendientes a el mejor aprovechamiento de ellas; con ello se satisfacen los deseos de los empleados, se asegura un recurso humano calificado para el futuro, hace el mejor uso de las habilidades de los empleados, se cuenta con recursos para efectuar promociones y mostrar que la entidad respeta a las personas.

3. Esquema de Riesgos por Puestos de Trabajo

Es un esquema que tiene como objetivo prevenir los riesgos funcionales y espaciales en los puestos de trabajo.

3.1 Esquema Funcional.

Hace referencia a la prevención de riesgos en las funciones de cada puesto de trabajo, ubicando las actividades vulnerables para efectuar los ajustes correspondientes. Con cierta periodicidad se debe diseñar un esquema funcional de riesgos por cada funcionario y ser remitido al jefe inmediato, para que esté al tanto de la evolución del puesto de trabajo. Es posible que algunos puestos no evolucionen demasiado, pero hay otros que tienen una gran dinámica y presentan labores de alto riesgo, como por ejemplo: la prescripción de términos o la entrega de títulos valores, entre otros.

Cada funcionario es conocedor de sus actividades y responsabilida

¹⁶⁴ . Figueroa, Rethelny. Molina Carlos. Op. Cit . , p. 99.
190

des, de ahí la importancia del esquema, lo que representa un mayor control y proyección hacia el futuro evitando posibles imprevistos (ver formato al final del capítulo).

Los funcionarios públicos tienen cierta movilidad de sus cargos, lo que hace necesario que quien reemplace a quien se va porque renuncia, es retirado del cargo, cambia de labor, sale a vacaciones o se incapacita, reconozca el terreno y mantenga la continuidad del puesto sin crear mayores traumatismos. En oportunidades se observa que quien cambia de labor, no esté interesado en dar inducción a quien llega a reemplazarlo, simplemente entrega y se va. Se puede tratar de un procrastinador que acumuló trabajo y nunca lo realizó, dejando pendiente una carga que posiblemente quien llega desconozca hasta cuando se presente una dificultad.

El funcionario que ha recibido el puesto puede ser muy organizado, pero mientras se apersona de su nuevo cargo transcurre un tiempo que puede ser vital para llevar a cabo alguna tarea o continuar otras que exijan permanente seguimiento. Si se conocieran los pormenores de las actividades y los riesgos, se podrían solucionar los problemas que surgieran.

La razón de efectuar un esquema de riesgos funcionales, permitiría la actualización del puesto de trabajo de la cual conocerán tanto el jefe como el subalterno y permitiría diagnosticar para la toma de decisiones. Cuando un funcionario cambia de cargo o es separado, deberá rendir un informe de las condiciones en que entrega el puesto, haciendo énfasis en los puntos críticos, el cual deberá estar totalmente actualizado y si omitiera alguno o presentara otros que no lo son, deberá dar las explicaciones del caso, así no labore en la institución.

Definitivamente con el esquema de riesgos funcionales por actividad, los funcionarios estarían contribuyendo con una auténtica planeación hacia el futuro.

3.2 Esquema Espacial.

Cada funcionario realizaría un esquema espacial de su puesto de trabajo, que defina los lugares de alto riesgo en el ejercicio de las funciones por la importancia de los documentos que se manejan, el volumen y el espacio que ocupan.

Riesgos consistentes en los posibles accesos de personas ajenas a cada puestos de trabajo, que faciliten la huida de vándalos que quieran apropiarse de algún tipo de información. El riesgo de destrucción de registros o expedientes (ver formato al final del capítulo).

Si se le preguntara a un funcionario público por los riesgos que puede sufrir su puesto de trabajo, posiblemente sugeriría algunas modificaciones; es él quien mejor conoce el lugar y tiene el suficiente conocimiento para descubrir las debilidades en materia de seguridad. No basta una llave, ni un candado, porque en las dependencias hay continua movilidad de personal, se requeriría la competencia del mismo funcionario para advertir, lo que puede suceder, si no se toman los correctivos necesarios. No solo hay riesgos para los documentos, también los hay a las bases de datos de las Instituciones con el fin de obtener información confidencial. Cuántas veces no escuchamos que en una entidad desaparecieron documentos o se quemaron. La seguridad no es solamente colocar vigilantes, es necesario que cada funcionario con base en la experiencia de su puesto de trabajo, aporte mecanismos de control que se puedan ejecutar inmediatamente y que posiblemente sean poco costosos. Hay que dejar que la imaginación del funcionario "vuele" y precise lo que hace falta, para que su sitio de trabajo no sea vulnerado, evitando que se incube la corrupción.

La corrupción no solamente es inducida por las personas, sino por el medio. Si una oficina pública y específicamente los puestos de trabajo no tienen la seguridad necesaria, entonces la corrupción puede aparecer disfrazada y alguien que no sea culpable lo puede llegar a ser, simplemente porque no comunicó los riesgos en que incurría su lugar de trabajo y dejó que alguien se percatara de ello e hiciera de las suyas.

Con el esquema espacial de riesgos por puestos de trabajo, los funcionarios estarían salvando su responsabilidad si sus sugerencias no son tenidas en cuenta, de ahí lo importante de permitir que cada quien asuma su papel de protector de los bienes del Estado, preservando las instituciones de quienes quieran hacer mal uso de ellas. Se estaría haciendo patria. No se trataría de que los funcionarios se volvieran detectives o arquitectos, se buscaría mejorar la seguridad en los puestos de trabajo.

4. El Funcionario Público del Siglo XXI

El funcionario público del mañana debe entender al ciudadano como cliente de los servicios públicos. Se deben diseñar puestos de trabajo que se ajusten a las previsiones de promoción y retribución que compense el desempeño, capacitación y formación permanente. Resaltar la dignidad del funcionario público mediante incentivos al buen desempeño, la honestidad, el esfuerzo, la creatividad y la incorruptibilidad. Promover una cultura sobre la calidad y el mejoramiento permanente. Proceder enérgicamente contra aquellos funcionarios públicos que presenten conductas indebidas, dando una mejor imagen a las entidades del Estado. El fortalecimiento de valores éticos y cívicos a los servidores públicos. Los reconocimientos que se otorguen deben estar ligados a la productividad, al desempeño individual y colectivo que aseguren la transparencia en las actuaciones.

El dirigente del futuro debe encargarse de conocer otro tipo de culturas, incorporando todo aquello que sea beneficioso para el desarrollo de las empresas que preside. Ante todo debe ser buen comunicador, que escuche y dé soluciones oportunas a los problemas que se presenten, comunicación que debe ser tanto vertical como horizontal. El dirigente no puede desconocer el factor humano ni lo que representa para las instituciones; debe tener un gran manejo de las herramientas gerenciales y motivar al personal creando un ambiente laboral que incentive al cumplimiento de los objetivos y metas que se tracen; debe asumir retos y delegar funciones cuando sea necesario; confiar en la capacidad y responsabilidad de los subordinados; tener ese "angel" de triunfador, conformando un gran equipo que trabaje armónicamente sin separarse de los objetivos propuestos; debe ser persona honesta con un gran sentido de la moral y de la ética e incorruptible y debe utilizar todo su talento en beneficio de la colectividad.

Debe tener una visión clara de lo que quiere, convirtiendo los obstáculos en retos a superar y tener claridad del objetivo a donde queremos ir (...) para triunfar hay que ser interesados, las amistades nos enriquecen y nos hacen crecer (...) el problema grave del líder es la soberbia, es una enfermedad

terrible...la gente hace sentir mal a los demás (...) se le sube el nivel de estiércol al cerebro" ¹⁶⁵.

4.1 El Sentido de Autoridad.

Cuando una persona ingresa a una entidad, está aceptando los reglamentos que constituyen el sistema de autoridad. Debe aceptar órdenes de otras personas limitando su propia conducta. La autoridad es diferente del poder. El poder es una "autoridad no legítima.

Chester Barnard define dos tipos de autoridad, una primera que está dada por la posición de un superior en la jerarquía organizacional y la otra es subjetiva, que indica la aceptación del subordinado, del carácter autoritario de la orden. Para que los individuos acepten la autoridad y acaten una orden, debe existir una responsabilidad individual .

Los funcionarios aceptan las órdenes de un jefe así sea mal jefe; porque aceptan el sistema, si de él dependiera, seguramente se revelaría. El hecho de aceptar la autoridad, no quiere decir que se esté de acuerdo con los procedimientos que el jefe emplea. Cuando un funcionario está en desacuerdo con su jefe debe sentar un precedente, sin ser irreverente, expone por escrito sus puntos de vista, con ello esta legalizando lo que con palabras posiblemente no logre.

4.2 El Orgullo y la Dignidad.

Los funcionarios Públicos del mañana deben tener siempre presentes los sentimientos de orgullo y dignidad. Levantar la cabeza con el pleno convencimiento de que su labor beneficia a la sociedad.

"El orgullo y la dignidad son sentimientos muy fuertes. El deseo que uno tiene de mantener su dignidad o de no perder el respeto ante los demás, puede ser un motivador mas poderoso que cualquiera de los que típicamente encontramos en las listas que nos ofrecen los

¹⁶⁵ Comejo, Miguel Angel. Las Estrategias para poder Triunfar . Conferencia. Perú 1994.

psicólogos de la personalidad, por ejemplo, la necesidad de poder, logro, seguridad..."¹⁶⁶.

Una cosa es acatar la orden de un jefe y otra muy distinta someterse a su voluntad.

Hay funcionarios que cuando son ascendidos a jefes, utilizan su investidura para desahogar todas sus frustraciones, su actitud cambia radicalmente, se tornan imponentes y agresivos a tal extremo de someter a quien se oponga a sus decisiones. Cuando como vulgarmente se dice "se les cae la estantería", es decir son removidos de su cargo, su comportamiento cambia nuevamente y se ponen la "máscara de la humildad", pero nadie lo cree.

No hay que olvidar que hoy somos y mañana no. De un trato cordial y un ambiente sano en el trabajo depende en alto grado que las personas sean más eficientes.

4.3 Lucha Contra el Estrés

El estrés es la situación de un individuo, o alguno de sus órganos o aparatos, que por exigir de ellos un rendimiento superior al normal, los pone en riesgo próximo de enfermar¹⁶⁷.

Los individuos deben aprender a manejar el estrés. En algunas oportunidades es causado por la aparición súbita del jefe, los funcionarios que al ver su figura se ponen pálidos, el corazón les palpita aceleradamente la respiración se vuelve más agitada. Otros cambian de actitud y aparentan laboriosidad, más de uno muestra una sonrisa fingida para agradar, se acomodan mejor en sus asientos, esto le agrada a algunos jefes, saben que tienen el poder y creen tener el derecho de juzgar a sus subordinados. Disfrutan ridiculizándolos. En oportunidades utilizan el factor sorpresa para tomar a alguien desprevenido y recriminar su actitud.

El estrés no se puede eliminar definitivamente, pero se puede reducir a niveles aceptables. Es una cuestión de percepción personal, lo que para una persona es tensionante puede que para otra no lo sea tanto, por lo

¹⁶⁶ Schein, Edgar H. Op. Cit. p. 40.

¹⁶⁷ Diccionario Enciclopédico Olympia Ediciones 1995.

tanto es subjetivo. Se trata de una cuestión del futuro y no del presente. Es un temor constante por lo que podría ocurrir¹⁶⁸.

La filosofía debe ser: Nada de gritos, humillaciones o amenazas, no se gana el respeto de los subalternos por medio del miedo, ni por ser demasiado benevolentes, se gana sencillamente porque se tiene criterio en el manejo del personal en un clima de imparcialidad.

Cuando un funcionario se deja maltratar por un jefe, con toda seguridad lo seguirá haciendo si se lo permite.

Aquellos jefes explosivos que buscan motivos para incomodar a sus subalternos están mandados a "recoger".

Los funcionarios deben asumir una actitud responsable frente al trabajo, con cierto grado de autonomía que les permita ser más objetivos. Quien trabaja honestamente no debe preocuparse porque su jefe lo supervise, al fin y al cabo, esa es una de sus labores, simplemente debe actuar con naturalidad, sin sobresaltarse. La época cuando nos escondíamos de algún visitante por temor a saludarlo o huíamos de nuestros profesores para no ser amonestados, ya pasó. Si se es objeto de alguna recriminación de parte del jefe, debe darse las explicaciones del caso si se permite hacerlo, si no es posible debe hacerse notar que tiene el derecho a ser respetado y no debe ser objeto de ningún tipo de humillación. En todo caso, se debe fijar una posición clara del respeto mutuo y por ningún motivo permitir ser maltratado en la dignidad. A un jefe debe hacerse comprender que si va a presentar algún reclamo, debe hacerlo en los mejores términos y su investidura no lo hace más o menos persona.

El funcionario público del futuro, trátase de jefe o subalterno, debe poseer don de gente, ser una persona abierta a los cambios, un ejecutivo moderno, de proyección, con una profunda convicción de que lo que hace es importante; que como persona tiene todo para lograr lo mejor, debe tener aspiraciones, libre de la cadena de la deshonestidad y de los comportamientos poco éticos, debe ser incorruptible.

¹⁶⁸ David, Leigh.. Op. Cit. , p.135.

Bienvenido el funcionario auténtico, libre de egoísmos, con creatividad desbordante y de una gran espontaneidad. Bienvenida sea la tecnología al servicio del hombre.

Cuando se mencionen las palabras **funcionarios públicos**, no se deben asociar con la ineficiencia, ni se deben mirar como "vichos" raros con algún tipo de enfermedad contagiosa.

Adiós a los funcionarios pasivos que se reconocen por su andar parsimonioso, adiós a los que solo esperan recibir y no ofrecer nada a cambio, adiós a quienes no hacen esfuerzos por superarse, adiós a aquellos que no creen en nada, adiós a los funcionarios que se enconchan en su mezquindad, adiós (...) adiós, simplemente adiós, ¡ bienvenidos funcionarios del siglo XXI !.

Una de las cosas que mas angustia causa en la vida es hacer labores intrascendentes.

El autor.

Formato 2.

Anverso:

ESQUEMA FUNCIONAL DE RIESGOS POR PUESTO DE TRABAJO	
Nombre del Funcionario:	_____
Identificación:	_____
Dependencia donde labora:	_____
Existe riesgo funcional:	si ___ no ___

DESCRIPCION DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DEL CARGO
A. _____

B. _____

C. _____

D. _____

E. _____

F. _____

G. _____

H. _____

I. _____

J. _____

CATEGORIZACION DE RIESGOS EN EL AREA DE TRABAJO
Ubique en la casilla la letra de acuerdo al riesgo:
1.____ 2.____ 3.____ 4.____ 5.____ 6.____ 7.____ 8.____ 9.____ 10.____

Fuente: Diseño del Autor, 1997.

Reverso:

CAUSAS
Breve explicación de los riesgos:
1. _____

2. _____

3. _____

4.	_____
5.	_____
6.	_____
7.	_____
8.	_____
9.	_____
10.	_____
POSIBLES SOLUCIONES	
Sugerencias:	
1.	_____
2.	_____
3.	_____
4.	_____
5.	_____
6.	_____
7.	_____
8.	_____
9.	_____
10.	_____
Nota: si considera que no existe ningún tipo de riesgo, simplemente marque en la casilla correspondiente y firme el formato.	
_____ Firma del funcionario	_____ Firma del jefe
Fecha de elaboración: _____	

Fuente: Diseño del autor , 1997.

Formato 3.

Anverso:

ESQUEMA ESPACIAL DE RIESGOS POR PUESTO DE TRABAJO	
Nombre _____ del _____	
Funcionario: _____	
Identificación: _____	
Dependencia donde labora: _____	
Existe riesgo espacial : si _____ no _____	
DESCRIPCION DE LA VULNERABILIDAD EN EL PUESTO DE TRABAJO	
A. _____	
B. _____	
C. _____	
D. _____	
E. _____	
F. _____	
G. _____	
H. _____	
I. _____	
J. _____	
Opción para realizar planos: (Anexar) . Plano 1.	Plano 2. (Anexar)
Plano 3. (Anexar)	Plano 4. (Anexar)

Fuente: Diseño del Autor, 1997.

Reverso:

Posibles causas que originan la vulnerabilidad	
1.	_____
2.	_____
3.	_____
4.	_____
5.	_____
6.	_____
7.	_____
8.	_____
9.	_____
10.	_____
11.	_____
12.	_____
Sugerencias:	
1.	_____
2.	_____
3.	_____
4.	_____
5.	_____
Nota: si no existe ningún tipo de riesgo espacial, marque en la casilla correspondiente y firme el formato.	
Firma del funcionario _____ Firma del jefe _____	
Fecha de elaboración: _____	

Fuente: Diseño del autor 1997.

BIBLIOGRAFIA

ARDILA DUARTE, Benjamín. Colombia: Administración Pública. Sociedad Colombiana de Planificación, Sociedad Colombiana de Ingenieros Industriales y Administrativos. Bogotá. Tercer Mundo, 1975.

AYALA, Ulpiano. Antiguos y Nuevos Problemas Estructurales del Empleo. En : Economía Colombiana. No. 172-173, agosto Septiembre, p.31, 1985.

BAIN, David. Productividad la Solución a los Problemas de la Empresa. Mc. Graw Hill de México, 1985.

BELCHER, John G. Productividad Total 1. Cómo ganar ventaja competitiva aprovechando sus propios recursos. Ediciones Granica, Buenos Aires. 1991.

BLANCO, Astrid. Administración Pública y Desarrollo Regional, en revista Economía Colombiana No. 151, nov.1983, p. 92 a 96.

BLEICKEN, Bleick Von. Manuel para el Adiestramiento del Personal. Herrero Hermanos, sucesores, S.A., Editores México. 1966.

Boletín de Resúmenes, CLAD. Vol.9 N. 3, marzo de 1993 y Vol. 11 N. 2 de diciembre de 1994. Caracas Venezuela.

BOLTVINIK, Julio. Sobre Conceptos y Medidas de productividad. Vol. 23 N.12, p. 1191-1199. México, dic. 1973.

BOTERO ROCHA, Alfonso. Etica y Economía. En : Revista Javeriana N. 456, p. 155-160, de julio de 1979.

BREWER, Carias Allan R. Los Condicionamientos Políticos de la Administración Pública en los Países Latinoamericanos. Caracas Venezuela. 1984.

BRUTON, Henry J. Productividad en América Latina, sus Fuentes y Crecimiento. Instituto de Economía y Planificación. Santiago de Chile. 1968.

BURBANO, Jorge E. Auditoría de Personal. Universidad del Valle. Colección de edición previa, dic. 1993.

CARDENAS PIÑEROS, Mauricio. Alternativas de Gerencia de Recursos Humanos en el Sector Público. Tercer Mundo. 1994.

_____ Gerencia Pública en Colombia. Editores: Jorge Hernan Cárdenas y William Zambrano. 1992.

CARDENAS, S. Jorge Hernán. El Sector Público ¿ Comparable con el Sector Privado?. En : Economía Colombiana. No. 205-206, mayo-junio de 1988.

CARMONA, Ruano Miguel. Medidas Para hacer Frente a la Corrupción en el Seno de la Administración Pública. Prácticas Ilícitas en Economía, ICE, No. 741 de mayo de 1995.

CARRASQUILLA, B: Alberto. El Papel Cambiante del Sector Público el Caso Colombiano. En : Revista del Banco República Volumen 69 No. 821 de marzo 1996.

Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. Selección de Documentos Clave. Vol.3 No. 2 CLAD, Caracas Venezuela. Diciembre 1986.

CEPEDA ULLOA, Fernando. La Corrupción Administrativa en Colombia. Vol.1-2, julio de 1994.

CIBOTTI, Ricardo y Sierra Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. 11a-edición. Siglo XXI Editores. Editorial Andrómeda S.A. 1984.

CLAVIJO, V. Sergio. Ensayos Sobre Política Económica No. 17, Departamento de investigaciones Económicas. Bogotá-Colombia. junio de 1990.

Colombia: Manejo del Sector Público. Informe del Banco Mundial. Traducción libre de Economía Colombiana. En : Revista de la Contraloría General de la República. No. 190-191, marzo de 1987.

Cómo Llevar la Productividad de los Empleados. Un escrutinio de las prácticas de las compañías. Traducción de "Management Review", por Eduardo Fernández Botero. En : Revista de la Universidad de Medellín UDEM año III No. 5. Editorial Universidad de Antioquía, julio de 1959.

Constitución de la República de El Salvador. Título VIII. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. 1983.

Constitución de la República de Italia. Sección II. La Administración Pública 27 de diciembre de 1947, p. 150-151.

Constitución Española. Derechos y Libertades Fundamentales. Art. 103. 1992.

Constitución Política de Bolivia. Título IV. Funcionarios Públicos, p. 100.

Constitución Política de Colombia 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos de México. Título Cuarto. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1994.

Constitución Política del Perú. Capítulo VI. De la Función Pública, p. 304. Segunda edición. Fondo Editorial. 1993.

CORCHUELO, Alberto y Urrea Fernando. El Empleo Público en Colombia y su impacto sobre el mercado laboral urbano 1970-1987. Boletín de Estadística. No. 426, Dane, Santafé de Bogotá, septiembre de 1988.

CORNEJO, Miguel Angel. Las Estrategias para poder Triunfar. Conferencia. Perú. 1993.

CORREA ORDOÑEZ, María Claudia. En Busca de un Sector Público Eficiente. En: Estrategia Económica y Financiera. No. 162 de febrero, p. 26. 1992.

CRUZ SANTOS, Abel. La Administración Pública vista por dentro. En: Revista PAN. No. 9, julio de 1936.

Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Volumen XV. No. 24. Santafé de Bogotá D.C. Primer Semestre de 1996.

CUSSATO, Rososco Hugo. Sistema de Evaluación del Comportamiento Laboral para Servidores y Funcionarios Públicos.

Instituto Nacional de Administración Pública. Lima-Perú. 1982.

CHALVIN, D. y Eyssette. F. Cómo resolver los problemas pequeños. Conflictos en el trabajo. Biblioteca Deusto de Desarrollo Personal. Impreso en España 1992.

CHARRY, U. Juan Manuel. El Tamaño del Estado (Burocracia) Madrid- España, febrero de 1985.

DAVID, Brugés, Alvaro Enrique. La Planeación Administrativa Institucional: Una Necesidad para la Planeación Económica y Social. Premio Nacional, tercer concurso de Administración. Helmut Kurk Rippe. Primera edición: Ediciones Tercer Mundo, mayo de 1982.

DAVIDOFF, L. Linda. Introducción a la Psicología. 2a edición. Mc Grau Hill de México S.A. , sept. 1984.

DEAS, Malcolm. Siete Especulaciones Sobre la Corrupción en Colombia. En : Política Colombiana. 1991, p. 29 y 30.

Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC). Evolución del Empleo Público en Colombia 1964-1982. Santafé de Bogotá, marzo de 1986.

DERSAL, Van. Supervisión del Personal de Oficinas Públicas y Empresas. Impreso en México en talleres gráficos Toledo S.A. 1963.

Diccionario Enciclopédico. Olimpia Ediciones. 1995.

Diccionario Filosófico. Rosental-iudin. Ediciones los comuneros. Bogotá-Colombia, sept. 1979.

DIOMUSHKINA, Elena. La Burocracia Estatal en el Mecanismo de Poder. En : Revista América latina No.1 (17), editorial Progreso Moscú. 1978.

DIULIO, Eugene A. Teoría y Problemas de Macroeconomía. Serie de compendios Schaum. traducido por Cardenas Nannetti Jorge. McGraw Hill. 1978.

DRESSLER, Fritz R.S. y Seybold John W. Productividad del personal. En : Oficina y Tecnología. No.8. Diciembre 1986/ enero 1987.

DWIGHT, Waldo. Estudio de la Administración Pública. Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar, Madrid. 1961.

DWIVEDI, O.P. Etica en el Servicio Público. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, Serie Aspectos Humanos de la Administración. No. 131. San José de Costa Rica, julio de 1977.

Economía Colombiana 1990-1994 Un Punto de Partida. Departamento Nacional de Planeación. Volumen XXVI. Número 3 julio-septiembre 1995. Santafé de Bogotá D.C.

El Empleo del Sector Público. Informe Financiero. En : Revista de la Contraloría General de la República. Santafé de Bogotá.D.C., p. 149 a 175 Julio de 1995.

El Empleo Público en Colombia Sus Determinantes y Evolución. En: revista de la Contraloría General de la República. Santafé Bogotá D.C. 1994, p. 11.

El Empleo Público en Colombia y su Impacto en el Mercado Laboral Urbano. 1970-1987. Esap- Cinap, p. 269.

El Estado ¿Es tan Grande Como se dice?, Informe Especial, en revista Nueva Frontera, septiembre, p. 19, 1986.

El Modelo Burocrático Colombiano. Burocracia Colombiana. Ineficiencia y Corrupción (I). Eficiencia Privada vs. Corrupción Estatal (II). En : Nueva Frontera No. 398, p. 8 a 34, sept. 6-12 de 1982. Esos Empleados de Pesadilla!. Cómo Conocer su personal y mantener la paz en la oficina. The Wall Street Journal Américas. En : Periódico el Tiempo, jueves 17 oct. 1996.

Estatuto Anticorrupción. Ley 90 de 1995. República de Colombia.

Estatuto de la Carrera Administrativa. Ley 27 de 1992. República de Colombia.

Etica Administrativa. Compilación. ESAP, mayo de 1990.

FIAULT Joseph. La Productividad un Concepto Gerencial de Calidad

y Competitividad. Impreso por Icontec, julio de 1991.

FIGUEROA, Rethelny. Molina o Carlos. Organización y Gerencia Pública. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. San José, Costa Rica. Primera Edición: agosto de 1989.

GALEANO, Jorge A. La Planeación a su Alcance. Serie de conocimientos prácticos. Editorial Norma. 1979.

GARCIA PELAYO, Manuel. Burocracia y Tecnocracia, 1974.

Gerencia del Mejoramiento Continuo. En el Sector Público Colombiano. Cuadernos ESAP 33, febrero de 1992.

Gestión de Calidad y Productividad como Estrategia de Desarrollo. Memorias. Seminario Internacional Cartagena, junio 15 al 15 de 1990. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

GINESTAR, Angel. Una Propuesta de Identificación Conceptual sobre Eficiencia. En la eficiencia en las empresas públicas. Empresas públicas, efectividad, eficiencia, eficacia, productividad, conceptualización. Buenos Aires. CICAP/OEA. 1985.

GONZALEZ, Jorge Iván. Empleo Público y Estado en Colombia, en Controversia 137. Cinep, julio de 1987.

H. SCHEIN, Edgar. Psicología de la Organización. Traducción de Cruz Cardona Víctor E. Editorial Prentice/Hall Internacional. Madrid-España. 1982.

HAMILTON, Alexander Institute. Cómo Aumentar la Productividad. Una guía práctica para mejorar el rendimiento de los recursos humanos de su empresa. Modern Business Reports. Printed in U.S.A. Copyright, 1977.

HARRINGTON, H. James. Como Incrementar la calidad Productividad en su Empresa. Serie Administración. Editorial Mc. Graw Hill. 1988.

HESSE, Hermann. El Lobo Estepario. Novela. Editores Mexicanos Unidos S.A. 1978.

HINRICHS, John R. Crisis de la Motivación. Su declinación y Evasión. Ediciones troque S.A. Buenos Aires 1978.

HORTTA, V. Edwin. Rodríguez G. Víctor. Etica General. Editorial Presencia Ltda. Bogotá 1994.

Introducción al Estudio del Trabajo. OIT. Impresos editoriales S.A. 1991.

JARAMILLO, Esteban. LA INTERVENCION del Estado en la Economía de los Pueblos. En : Revista del Banco de la República, No. 94, agosto 20, p. 129 de 1935.

KALMANOVITZ, Salomón. Economía y Nación, Siglo XXI Editores. Bogotá, p. 418-419 de 1985.

KLITGAARD, Robert. Del Val Blanco E. Heymann Philip. Baeza Fernando. Acosta Romero Miguel. Broadnax Walter. Lanz Cardenas José Trinidad. Prevención de la Corrupción de en Servicio Público: un enfoque Internacional. INAP. 1990.

La Administración Pública en América Latina, Revista Economía Colombiana. Año VII-Vol.21. 2a. época. No. 62, junio de 1964.

La Profesionalización del Funcionario Público: posibilidades y perspectivas. En : Revista Argentina de Administración Pública. INAP. Oct. 1981, año 3 No .9/12. sept, 1982.

LABARCA, Guillermo. La Formación de Habilidades Básicas y la Capacitación para el Trabajo productivo. Revista de la CEPAL. No.59. Andros Impresores. Impreso por Naciones Unidas. Santiago de Chile, agosto de 1996.

LAMBERTH, John. Psicología Social. Ediciones Pirámide S.A. Madrid. 1982.

LAPIERRE, Claude. Valoración de Puestos de Trabajo. Ediciones Deusto. Barraincua-Bilbao. 1973.

LEIGH, David. Como Entrenar un Grupo Eficiente. LEGIS, Fondo Editorial. Santafé de Bogotá. 1992.

Ley de la Carrera Administrativa. República de Venezuela. Título I. Editorial La Torre. 1970.

LOAIZA GALLÓN, Hernando. Introducción a la Administración Pública. ESAP. Santafé de Bogotá. 1993.

LORDELLO, Elvia. El Control de los Procesos de Ingreso y Retiro de Servidores Públicos, en Revista OLACEFS. Vol. 1 No. 2, diciembre de 1992.

Manual de Historia de Colombia. Instituto Colombiano de Cultura. Tomos I, II, III. Procultura S.A. Segunda edición 1982.

MELO ACOSTA, José Elías. Hacia la Productividad Laboral en Colombia, Revista ANDI No. 129 de julio-agosto 1994.

Memorias del Simposio sobre Bienestar Social Laboral. Departamento Administrativo de la Función Pública. Director Carlos Humberto Isaza R. Serie Talento Humano y Gestión Pública. DAFP, Santafé de Bogotá. 1993.

Memorias del cuarto seminario Internacional sobre función pública y democratización en Iberoamérica. Departamento Administrativo del Servicio Civil. Enciclopedia Jurídica del Servicio Civil. Tomo XI, abril 17, 18, 19 y 20 de 1990. Bogotá-Colombia. Artepel impresores S.A.

MILLAN, B. Julio A. La Productividad y la Simplificación Administrativa. En: Revista de Administración Pública. México, ene-jun. 1986.

Misión de Empleo. El Problema Laboral Colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe Final. En: Economía Colombiana, agosto- septiembre de 1986.

MOLL, Klaus. Productividad en la Empresa Pública. Empresas Públicas, productividad, evaluación del rendimiento, mejoramiento del rendimiento. Montevideo. OIT. CINTERFOR. 1983.

MOUZELIS, Nicos P. Organización y Burocracia. Ediciones península, p. 14 de 1973.

MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública.

Teoría General Planificación Presupuestos. Fondo de Cultura Económica. Mexico-Buenos Aires. 1a. edición 1954, 2a. edición 1956.

_____ Introducción a la Administración Pública. Relaciones Humanas y Administración de Personal. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. 1957.

NALDA GARCIA, José Constantino. La Administración Pública para la Democracia. Algunos Aspectos Estratégicos. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. 1993.

NARANJO, Tisnés. Quiñónez Serrano Elsa Y. Calidad de Vida Laboral en las Entidades Públicas del Sector Central. Carta Administrativa. No. 78, marzo 4 de 1994.

NASH, Michael. Cómo Incrementar la Productividad del Recurso Humano. Mediante Técnicas que abarcan toda la relación laboral. Editorial Norma. Bogotá Colombia. 1988.

ODIORNE, George S. Administración de Personal. Serie de Enseñanza Programada "El Ateneo". SEPA. Editorial "El Ateneo". Buenos Aires. 1977.

OGLIASTRI, Enrique. Gerencia Japonesa y Círculos de Participación-Experiencias en América Latina. Bogotá: Editorial Norma, 1988.

OLARTE SUAREZ, Henry. González Salas Edgar Alfonso. Administración Pública. Diagnóstico y Perspectivas, en Revista Economía Colombiana No. 189, enero 1987.

Organización de la Función Publica. Microsoft Windows for Workgroups Document: <http://www.georgetown.edu/LatAm.14/11/1996>.

OSORIO LIZARAZO, J. A. Engranaje Melancólico. Notas sobre una Burocracia Colombiana. Publicaciones de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes. Febrero de 1980.

OSZLAK, Oscar. Teoría de la Burocracia Estatal. Paidós, Organizaciones Modernas. 1984.

PACHON LUCAS, Carlos. Aplicación de la Carrera Administrativa. Biblioteca Jurídica DIKE. 3a. edición ACAP. 1996.

PECK, David . Whitlow David. Enfoque sobre la Teoría de la Productividad. Compañía Editorial Continental S.A. México, agosto 1978.

PELICIER, Ives . Fernández Francisco. Psicología de los Grandes Fenómenos Sociales. El otro Universo de la Psicología. Tomo VI. 1977-1978.

_____ Enciclopedia de la Psicología y la Pedagogía. Campo, Histórico y Métodos de la Psicología. Editorial Sedmay-Lidis, Paris. Tomo I. 1977-1978.

PEÑA, B. Manuel. Dirección de Personal. Organización y Técnicas. Vol. I. Planificación en el Departamento de Personal. Editorial Hispano Europea. Barcelona, España. 1977.

PEREZ , Higinio. El Empleo Público. En : Deslinde No. 6 de julio de 1989.

PERRY, Rubio Guillermo. TEORIA Económica del Sector Público, en Revista de Planeación y Desarrollo. Volumen III, marzo, No.1, 1971.

PROKOPENKO, Joseph. La Gestión de la Productividad. Manual Práctico. Oficina Internacional del Trabajo O.I.T. Editorial Limusa. México. 1991.

RAMIREZ CAVASSA, Cesar. Ergonomía y Productividad. Editorial Limusa S.A. 1991.

Recursos Públicos Transparencia. Una estrategia para optimizar la productividad social de los recursos públicos. Informe Final de la Comisión Presidencial para la Reforma de la administración Pública del Estado Colombiano, preparado por Mario Tadeo Henao Ospina. ESAP. Edición Príncipe 1991.

Reforma y democracia. Reforma y Democracia. En Revista del CLAD. No. 5, enero 1996.

Reforma y Democracia. Revista del CLAD No. 1 de enero de 1994 y N.4 de julio de 1995, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI.

Régimen del empleado oficial. Envío No.44. Santafé de Bogotá, junio de 1996.

Revista Clad Cedral. Datos Básicos de Administración Pública En América Latina, mayo septiembre 1993.

Revista Internacional De Ciencias Administrativas. Documentación Administrativa **DA**. La carrera Administrativa: Estudios. Instituto Nacional de Administración Publica No. 210-211 mayo septiembre de 1987. Madrid (España).

Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Simposio sobre Función Pública y Reforma Administrativa. Vol. 57 No. 2-3, IICA, INAP, junio y septiembre de 1991. Madrid (España).

Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Simposio sobre reforma administrativa en la zona de la Orla del Pacífico. Vol 57 No. 1. IICA-INAP, marzo de 1991.

RIVEROS, P. Rafael E. Misión y Motivación, responsabilidad de todos. Carta Administrativa, abril-junio de 1995.

RODRIGUEZ LOZANO, Frade Perdomo. María Albelo Martín. Etica y Moral Comunitaria. Editorial Alhambra S.A. 1982.

RODRIGUEZ, R. Víctor M. La Adecuada Valoración del Trabajo Parte Esencial de la Racionalización del Estado. Academia de Ciencias de la República Dominicana. Santo Domingo. 1988.

ROZENSTEIN, Mario M. Productividad, Eficiencia y eficacia en la Empresa Pública. En : Revista de Administración Pública. México, julio-dic. 1984.

RUIZ VELEZ, Alberto. El Papel del Sector Público en el Desarrollo Económico y Social. En : Udem No. 12 de mayo, p. 73. 1967.

SCHOETTLI , Urs. La Burocracia de la Redistribución. En : Perfiles Liberales. Edición 31, p. 60 de 1993.

Selección de documentos Clave. EL Mejoramiento de la productividad en el Sector Público. Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI). Vol. 8 No. 1. Caracas (Venezuela) junio de 1991

SERRANO, ARANGO, JULIAN. La Etica del Trabajo. Carta Administrativa. No. 74 mayo-junio de 1993. Producción Editorial Sena.

SILICEO, Alfonso. Liderazgo para la Productividad en México. 2a. edición. Editorial Noriega Editores. 1995.

SILVA SANCHEZ, Guillermo. Barnechea Maltesse. Saavedra P. El sistema de Evaluación del Comportamiento Laboral. Lima-Perú. 1984.

Sistema de valuación de Personal. Secretaría de la Función Pública. Programa Específico de Desarrollo Administrativo. Buenos Aires Argentina. 1986.

Sistemas de Carrera Administrativa. Carta Administrativa. En : Revista del Departamento Administrativo del Servicio Civil. No. 69, marzo abril de 1992. Santafé de Bogotá.

TALAVERA FLOREZ,, Sánchez Cerna. Evaluación del Personal en la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Lima- Perú. 1983.

Taller de Autodiagnóstico y Propuesta. Proyecto Colombo-Alemania de Cooperación Técnica: Asesoramiento a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Proyecto DIAN-GTZ, tercera fase, julio de 1995.

TANZI, Vito. Corrupción, sector público y mercados. Información Comercial Española ICE. Sumario. En : Revista de economía. No. 741 de mayo de 1995.

Técnicas de productividad. Adaptado por Moreno Andrade Rafael. tomo III Cenalpro. Impreso en Dane 1973.

Técnicas de Productividad. Centro Nacional de Productividad Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cenalpro. Bogotá. 1972.

TORO ALVAREZ, Fernando. Centro de Desempeño y Productividad Investigaciones e Interventoría en Comportamiento Organizacional. 1990.

URICOECHEA, Fernando. Estado y Burocracia en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. 1986.

URREGO AVILA, Gustavo. Visión Integral de la Dimensión Humana de las Organizaciones . Carta Administrativa, octubre 1994, marzo 1995.

VERA JAIMES, Rodrigo Alfonso. La Eficiencia de la Administración Pública a través de la Carrera Administrativa. En : Carta Administrativa. No. 83, abril - junio de 1995.

VIDES GOMEZ, Luis Eduardo. Importancia de la Calificación de Servicios. Evaluación del personal; sistema de méritos. ESAP. Bogotá. 1972.

_____ Plan General de Adiestramiento en Administración Pública. Importancia de la Calificación de Servicios. Esap, Dasc. 1974.

WAYNE, F. Cascio. Productividad del Recuso Humano Fondo editorial Legis. Santafé de Bogotá . 1993.

WEBBER, Ross A. Una Guía para la Administración del Tiempo. Serie Norma. Desarrollo Gerencial. 1985.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura económica. Cap. III Vol. 1 y 2. 1964 .

_____ ¿Qué es la Burocracia?. Editorial Leviatan. 1985.

WILLS HERRERA, Eduardo. La Corrupción. En : Política Colombiana. Vol. III No. 3 de 1993.

YARCE, Jorge. La Corrupción del Estado. En : Revista Arco No. 194 de marzo de 1977.

CONTENIDO

PROLOGO

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ESTADO, ADMINISTRACION Y FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Definiciones de Estado
2. El Estado y la Teoría Económica
3. La Administración Pública
- 3.1 Reseña Histórica
- 3.2 La Administración Pública Colombiana
4. Noción de Empleo Público
- 4.1 Servidores Públicos
- 4.1.1 Concepto
- 4.1.2 Clasificación
- 4.2 Esquema Colombiano
5. El Empleo Público en Colombia
- 5.1 Clasificación
- 5.2 Descripción
- 5.3 Salarios en el sector público y en el privado

6. Ideas finales

CAPITULO SEGUNDO

LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL AMBITO
INTERNACIONAL

- 1. La Carrera Administrativa
 - 1.1 Países de América
 - 1.1.1 América del Sur
 - 1.1.2 Centro América
 - 1.1.3 América del Norte
 - 1.2 Europa
 - 1.3 Oceanía
 - 1.4 Asia
- 2. Ideas finales

CAPITULO TERCERO

TIPOLOGIA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

- 1. La Personalidad
 - 1.1 Situaciones que Generan Conflicto
- 2. Métodos para Analizar la Personalidad
 - 2.1 La Morfopsicología
 - 2.2 La Morfopsicología de la mano
 - 2.3 La Grafología
- 3. Teorías de la personalidad
 - 3.1 Teoría de los Rasgos de Castell
 - 3.2 Teoría de los Tipos de Eysenck
 - 3.3 La Procrastinación
 - 3.4 Teoría de Alfred Adler
 - 3.5 Teoría de William Sheldon
- 4. Definición de Tipología
 - 4.1 Tipología del Funcionario Español del siglo XVIII
 - 4.2 Tipología de los Funcionarios Públicos
 - 4.2.1 Tipología de los Jefes
 - 4.2.2 Tipología de los Subalternos
- 5. Ideas Finales

CAPITULO CUARTO

EL BUROCRATA MODERNO

1. Definiciones de Burocracia
2. El Burocratismo en la Sociedad Colonial
3. La Burocracia administrativa en Colombia
4. Burócratas de Oficina
- 4.1 Un día de trabajo Burocrático en una Oficina Pública

CAPITULO QUINTO

ETICA O CORRUPCION

1. Definición de Etica
2. La Etica de los Servidores del Estado
3. Corrupción
- 3.1 ¿Qué causa la Corrupción?
- 3.2 Corrupción y Economía
- 3.3 Estatuto Anticorrupción
- 3.4 Tipologías de los Funcionarios Públicos Corruptos
- 3.5 Alternativas para combatir la Corrupción
4. Ideas finales

CAPITULO SEXTO

LA PRODUCTIVIDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO

1. El Trabajo
2. Teorías del trabajo
- 2.1 Trabajo Productivo e Improductivo
- 2.2 Tiempo Improductivo
- 2.3 Factores de satisfacción en el Trabajo
- 2.4 Factores de Descontento en el Trabajo
3. la Motivación
- 3.1 Teorías Motivacionales
- 3.1.1 Teoría de la equidad
- 3.1.2 Teoría de la expectativa
- 3.1.3 El Plan Scanlon
4. Productividad
- 4.1 Definiciones
- 4.2 Consideraciones Erráticas sobre Productividad
- 4.3 Medición de la Productividad

- 4.4 Cómo Mejorar la Productividad
- 4.5 Criterios de Participación
- 4.6 Contribución de las personas en los Procesos
- 4.7 Técnicas de Medición del Trabajo para mejorar la productividad de los Funcionarios Públicos
 - 4.7.1 Modelo Motivacional de Lawler
 - 4.7.2 Modelo de Medición del valor de los Recursos Humanos
 - 4.7.2.1 Modelo de Flamhotz
 - 4.7.3 Método de Autoevaluación del desempeño

CAPITULO SEPTIMO

EL RECURSO HUMANO Y LA PLANEACION

- 1. Planificación del Personal
 - 1.1 Los Fines de la Planificación del Personal
 - 1.2 Los problemas de la Planeación
- 2. Administración del Personal
 - 2.1 Cartilla de Funciones
 - 2.2 Diseño de la Cartilla
 - 2.3 Importancia de la cartilla
- 3. Esquema de Riesgos por puesto de trabajo
 - 3.1 Esquema Funcional
 - 3.2 Esquema Espacial
- 4. Funcionario Público del siglo XXI
 - 4.1 El sentido de Autoridad
 - 4.2 El Orgullo y la Dignidad
 - 4.3 Lucha contra el Estrés

ANEXOS

Gráficos

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

GRAFICOS

