

Incidencia de la movilidad laboral en la satisfacción de los empleados públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Tesis de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Olga Lucía Arango Álvarez

Sonia Isabel Villegas Duque

Pedro Pablo Burbano, M.Sc., Ph.D

Director

Universidad Externado de Colombia

Facultad:

Bogotá

2017

Nota de aceptación

Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá, junio de 2017

Agradecimientos

A la Universidad Externado de Colombia por los conocimientos y aprendizajes adquiridos, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Sede de la Dirección General - Regional Bogotá y Regional Antioquia por permitirnos desarrollar nuestro trabajo de investigación a cabalidad y conocer sus procesos internos de Gestión Humana para poder establecer los resultados fruto de este trabajo. A nuestro Director Pedro Pablo Burbano, M.Sc., Ph.D por sus orientaciones para culminar con éxito este propósito y a nuestra Familia por su apoyo y amor constante que nos mantuvieron firmes para lograr este anhelo.

Una nueva bendición recibo en mi vida por este sueño cumplido, un anhelo de siempre y que hoy se hace realidad gracias a la confianza en DIOS, EN MI FAMILIA Y EN MI. Una de las mejores cosas es cumplirlo al lado de mi amiga - hermana de alma Olga Lucía Arango, hoy mi compañera de tesis. Unidas desde nuestra época de escuela, colegio y hoy alcanzar este peldaño juntas hace parte de mis grandes satisfacciones. Gracias infinitas a mis padres Néstor y Margarita Rosa por creer en mí, a mi hermano Juan David y a mis tías por su apoyo, a mi esposo Wady por su constante ánimo, paciencia e incondicionalidad para acompañarme en este trayecto de mi camino que hoy también en su satisfacción.

Sonia Isabel Villegas Duque

Busqué cursar esta maestría por mi cualificación profesional y laboral, sin embargo, en el desarrollo de este trabajo, la tesis se convirtió en el tema de conversación con mi familia, compañeros y amigos, mi título pasó de ser mi anhelo al querer de todos los que me rodeaban, de pronto porque pasaba el tiempo y creían que iba a desistir, pero el aliento e interés de mis papás, de mi esposo, mi hermana, mi jefe quien me dio el tema de la tesis y, la insistencia de mi mejor amiga Sonia Isabel, hicieron posible la culminación de este proyecto.

Por ello, dedico esta tesis a cada uno de ellos y, a todos los que me apoyaron a escribirla y a concluirarla.

Olga Lucía Arango Álvarez

CONTENIDO

	Pág.
Introducción	1
1 Identificación del Problema	3
1.1 Descripción del problema	3
1.2 Formulación del problema	7
2 Justificación:	7
3 <i>Objetivos</i>	12
3.1 General	12
3.2 Específicos	12
4 Marco teórico o referencial	13
4.1 Generalidades del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	13
4.2 Enfoque Neoinstitucionalista	14
4.2.1 La movilidad laboral y la flexibilidad de la administración pública.	17
4.2.2 Efectos de la movilidad laboral.....	18
4.2.3 Movilidad laboral y satisfacción de los empleados	19
5 Movilidad laboral en Colombia	25
5.1 El tránsito entre la reforma de 1968 y la constitución de 1991 respecto del los servidores públicos.	29
5.2 La movilidad laboral en el empleo público.....	31
5.2.1 La Estabilidad Laboral como condición de movilidad	35
6 Aspectos metodológicos	38
6.1 Tipo de investigación.....	38
6.2 Fuentes de Información e Instrumentos	39
6.2.1 Metodología para la aplicación de la encuesta	42
6.2.2 Contextualización de la unidad de análisis	43
6.3 Resultados empíricos	44
6.4 Movilidad laboral en el ICBF: análisis de resultados	50
6.4.1 Motivaciones para aceptar o rechazar la movilidad laboral.....	50
6.4.2 Argumentación complementaria sobre movilidad laboral en los empleados de carrera del ICBF. Análisis estructural.....	65
6.4.2.2 Variables determinantes.....	69
6.4.2.3 Variables entorno	70
6.4.2.4 Variables reguladoras.....	70
6.4.2.5 Variables autónomas	71
6.4.2.6 Variables palancas secundarias	71
Conclusiones	74
Recomendaciones	79
Bibliografía.....	81

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Género de los encuestados.	44
Gráfica 2. Estado civil de los encuestados	55
Gráfica 3. Personas a cargo distintas a los hijos	45
Gráfica 4. Nivel de formación de los encuestados	46
Gráfica 5. Empleo en el cual se encuentra inscrito en carrera administrativa	47
Gráfica 6. Desempeño actual del cargo de carrera	48
Gráfica 7. Cargos que desempeñan diferentes a la carrera administrativa	48
Gráfica 8 Condiciones actuales de desempeño laboral en cargos diferentes a su carrera administrativa	49
Gráfica 9. Interés por desempeñar otro empleo en el ICBF	49
Gráfica 10. Disposición para trabajar en otra entidad pública	50
Gráfica 11. Renuncia al cargo por otro en provisionalidad con mayor remuneración	51
Gráfica 12. Renuncia al cargo de carrera por otro en la empresa privada con mayor remuneración	52
Gráfica 13. Diagrama de dispersión y correlación de variables	53
Gráfica 14. Interés por desempeñar otro empleo en el ICBF	56
Gráfica 15. Disposición para trabajar en otra entidad pública	57
Gráfica 16. Presentación a procesos de selección de empleo en otras entidades	59
Gráfica 17. Opinión sobre la valoración del desempeño en el trabajo	60
Gráfica 18. Opinión sobre opciones de movilidad laboral sin perder	61

derechos	
Gráfica 19. Tipo de formación financiada por la institución	63
Gráfica 20. Beneficios recibidos por el buen desempeño laboral	64
Gráfica 21. Referentes para el análisis estructural de la movilidad laboral	68
Gráfica 22. Plano de influencias y dependencias directas	69
Gráfica 23. Influencias directas sobre la movilidad laboral	72

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Valoración de opciones que motivarían la renuncia laboral	54
Tabla 2. Razones por las cuales NO renunciaría a su empleo de carrera	55
Tabla 3. Variables del análisis estructural de la movilidad laboral del ICBF	66

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. CUESTIONARIO ENCUESTA	86
Anexo B. Correlaciones	91
Anexo C. Tabla 8. Correlaciones	92

Introducción

El régimen jurídico laboral de los servidores públicos de Colombia pertenecientes al sistema general de carrera, está contenido en la Ley 909 (2004), los Decretos Ley 2400 y 3074 (1968), así como el Decreto Ley 760 (2005) y el Decreto Reglamentario 1083 (2015) modificado por el Decreto 648 (2017), normatividad que frente al desarrollo profesional y laboral de los empleados de carrera se queda corta, de aquí, que algunos autores se refieran a un sistema estático que no promueve la movilidad laboral, “razón para resaltar que no hay correspondencia entre la denominación de “carrera” -lo cual sugiere algún tipo de movimiento en la organización- y la ausencia de mecanismos de movilidad laboral dentro de la misma.”¹

Es por esto, que la movilidad laboral es uno de los temas que en el tiempo ha cobrado importancia para las entidades del estado, debido a los efectos que genera en los empleados con derechos de carrera, desde el punto de vista profesional y en el desarrollo de sus expectativas familiares, económicas y sociales. El tema desarrollado en esta investigación corresponde a la movilidad laboral en el sector público, entendida esta como el paso de los servidores de un empleo a otro dentro de la misma entidad o entre entidades estatales.

El neoinstitucionalismo como teoría interdisciplinaria y desde su enfoque de la teoría de la gestión o de la organización, fue tomado como referente para este estudio, por cuanto se centra en el análisis de la cultura, las estructuras, las rutinas y los procesos, aspectos que inciden en el comportamiento y las decisiones de los empleados públicos, lo cual se ve reflejado en la aceptación de las condiciones, reglas y normas laborales, sin cuestionarlas.

¹ Intervención doctor Pedro Alfonso Hernández, expediente D-10120 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24, 25, 26 y 30 del Decreto 020 (2014) – Concursos de ascenso FGN, Corporación Función Pública.

A partir de los factores de potencial de la conducta humana y las características del sistema de motivación de la teoría neoinstitucional enfocada en la teoría de la gestión, se indagó a los servidores públicos de carrera del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de encuestas, que estuvieron centradas en identificar la motivación, satisfacción y aspiraciones de los empleados para acceder a mejores condiciones laborales que les permitan cumplir sus expectativas profesionales, familiares, económicas y sociales. Así mismo, desde el enfoque de la teoría de la organización y desde la referencia que DiMaggio and Powell (1991) destacan del análisis de las instituciones, se describen las distintas, normas, reglas, valores, estructuras y rutinas que existen frente a la movilidad laboral en el sector público en Colombia y las restricciones que de estas se derivan y su incidencia. Lo anterior, permite dar respuesta a la pregunta orientadora ¿Cómo incide la movilidad laboral desde el régimen jurídico de los servidores públicos en el nivel de satisfacción de los empleados de carrera del ICBF?.

El desarrollo capitular de esta investigación, presenta elementos introductorios que justifican el por qué se definió este tema, seguido de objetivos generales y específicos a los cuales se dará respuesta en el capítulo de resultados empíricos, posteriormente se define el marco teórico referencial y el marco teórico conceptual a través de los cuales se describen los antecedentes sobre el tema objeto de estudio y los diferentes modelos y teorías que lo soportan. Además, se describe la metodología empleada para obtener la información y las herramientas utilizadas para dar respuesta a la pregunta problémica descrita con anterioridad.

Se espera que este estudio contribuya en primera instancia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para conocer el grado de satisfacción de los empleados de carrera frente a los cargos que actualmente desempeñan en la entidad y frente a las expectativas laborales, profesionales,

económicas y en segunda instancia pueda servir de referente en el análisis y toma de decisiones en materia de empleo público a los distintos actores que intervienen en este campo, en cuanto se brindan insumos que demuestran las distintas restricciones que en materia de movilidad laboral afrontan cada día los servidores públicos.

1. Identificación del Problema

1.1. Descripción del problema:

La Constitución Política (1991) en su artículo 125 establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, exceptuándose los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los empleos de carrera son la regla general, de aquí que, para los efectos de este estudio, interese hacer referencia al sistema general de carrera, que tiene como finalidad esencial, garantizar la estabilidad de los empleados en los cargos públicos del Estado y el acceso de los ciudadanos a la administración pública de acuerdo a los méritos y capacidades de los aspirantes para el efectivo cumplimiento de la función pública en beneficio de la colectividad en general;² la cual cumple el papel de institución.

Existe entonces una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado a través de las entidades públicas y el sistema de carrera aplicable a sus empleos.

Para el caso, el sistema general regulado por la ley 909 (2004) señala que los empleos de carrera se proveen mediante la provisión por mérito, a través de los concursos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC-, órgano autónomo que administra y vigila la carrera.

² Son varias las decisiones que se han ocupado de esta materia. No obstante, las líneas generales de la doctrina constitucional en comento puede hallarse en las decisiones C-071/93, C-391/93, C507/95, C-746/99, C-563/00, C-1230/05 y C-532/06.

La ley 909 (2004) prevé las formas de provisión de los empleos públicos tanto en vacancia definitiva como transitoria, no obstante, el Decreto 648 (2017) determina otras formas de provisión como la reubicación, el traslado por desplazamiento forzoso, o por orden judicial de reintegro. Así mismo, el Decreto Ley 2400 (1968) prevé situaciones como la del traslado para realizar la provisión definitiva de cargos de carrera.

Dado lo anterior, un servidor público que haga parte del sistema general de carrera, no podrá acceder a otros empleos de la administración pública sino bajo las modalidades planteadas. Es decir, un empleado que supere un proceso de selección para una entidad del orden nacional o territorial deberá mantener su vinculación laboral en el mismo cargo hasta tanto supere un nuevo proceso de selección de ascenso que le permita desempeñar un mejor empleo.

Ahora bien, la ley permite algún tipo de movilidad para los empleados inscritos en carrera bajo la modalidad de provisión transitoria de empleos de la misma naturaleza y en la misma entidad, esto es mediante el encargo. Otro caso de movilidad exclusivo para los empleados en servicio activo, es la posibilidad de acceder a empleos de libre nombramiento y remoción que por su naturaleza implica un grado de confianza mayor y una decisión política, pues, para que se pueda dar dicha movilidad debe existir previamente una comisión para desempeñar el empleo de libre nombramiento y remoción.

En resumen, la movilidad laboral en el sector público, se podría clasificar en dos sentidos, uno que respondería a la provisión definitiva de empleos y otro a la provisión transitoria de empleos. Para el caso de la provisión definitiva, se tendrían las modalidades de ascenso de empleados de carrera y algunas de las situaciones previstas en el artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 648 (2017), que señala:

(...) La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en

cuenta el siguiente orden:

Por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a empleos iguales o equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el presente Decreto y de acuerdo con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Artículo 2.2.5.3.2. Decreto 648 (2017).

Frente a los tipos de movilidad laboral en los casos de provisión transitoria se tendría: el encargo, tanto para empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, siendo pertinente aclarar que la figura de la comisión para desempeñar empleo de libre nombramiento y remoción si bien no es la forma de proveer un empleo si permite que un empleado con derechos de carrera pueda desempeñar por un tiempo determinado un cargo de libre nombramiento y remoción.

De aquí, que el interés legítimo de cualquier empleado público con vocación de servicio e interés de crecer en la carrera, profesional y salarialmente para poder brindar un mejor bienestar a su familia, encuentre limitaciones en las disposiciones legales que rigen la provisión de los empleos públicos. Tanto es, que en la realidad, los empleados públicos tienen muchas veces que sopesar sus intereses frente a la estabilidad laboral, dado que no es fácil que a un empleado de carrera lo designen o le den la oportunidad para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, teniendo mayores posibilidades de ser nombrado en un empleo de carrera de otra entidad, no obstante, como la ley no contempla ese tipo de movilidad laboral, el empleado bajo esta realidad debe renunciar para poder aceptar un empleo de carrera en calidad de provisional con

lo cual podría mejorar sus ingresos y condiciones de bienestar pero bajo una situación de inestabilidad laboral.

La anterior situación problema, deriva otros riesgos frente a la prestación del servicio y tiene que ver con el nivel de satisfacción del empleado en la medida que al no encontrar el soporte legal que le permita pasar de un empleo a otro de mejores condiciones sin perder los derechos adquiridos, afecta su motivación, lo cual podría afectar el desempeño laboral y con esto el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la respectiva entidad a la cual pertenece.

En este contexto, se podría inferir que los empleados que presentan mayor temor para cambiar de un empleo con derechos de carrera a otro en provisionalidad son los empleados con mayor tiempo de servicio, por razones asociadas a la estabilidad laboral, entre estos se podría considerar que las mujeres tendrían una mayor tendencia a conservar el empleo y a no presentar la renuncia. Así mismo, es factible que la decisión de retirarse o no del servicio sea determinante, por ejemplo, un empleado próximo a causar sus requisitos para la pensión de vejez no presentaría fácilmente la renuncia, mientras que un empleado con una experiencia laboral no superior a 10 años se inclinaría por buscar otras oportunidades laborales que se traduzcan en mejores condiciones sociales, profesionales y económicas.

Otro aspecto que podría incidir en la toma de decisión de los empleados frente a su expectativa de movilidad, tiene que ver con el cambio del sector laboral; la edad, el género, nivel de responsabilidades al interior de su hogar, también son variables que pueden incidir.

Lo anterior, dentro del modelo neoinstitucional representa las rutinas y procesos establecidos en el desarrollo de la “función pública” colombiana, que establece los elementos marco para el cumplimiento de la actividad de los distintos actores implicados. En este contexto institucional,

algunas opciones de movilidad laboral se consideran inviables y otras incorporan altos grados de dificultad.

1.2. Formulación del problema

Los empleados públicos después de superar un proceso de selección ven estancada la posibilidad de pasar a otro empleo entre los órganos de la administración, toda vez que la Ley 909 (2004) y demás normas que rigen el sistema general de carrera son restrictivas en materia de movilidad laboral.

Este problema no es nuevo, el régimen laboral de los servidores públicos está contenido en la Ley y las modalidades de movilidad están desde 1973, lo cual implica que los principios de la función pública y de la función administrativa, eficiencia y eficacia previstos en la Constitución Política 1991 se vean afectados, en la medida que el Estado ha formado a sus servidores pero éstos se estancan en el empleo que desempeñan, generándose eventualmente fuga de empleados capacitados y restricción en el bienestar económico, social, psicológico de estos y sus familias.

En este contexto, desde el enfoque neoinstitucional elegido para este estudio en el cual la conducta y el desarrollo humano se nutren del bienestar y la motivación, sin quedarse en la visión cuantitativa y formal de las relaciones labores, se plantea como pregunta orientadora la siguiente: ¿Cómo incide la movilidad laboral desde el régimen jurídico de los servidores públicos en el nivel de satisfacción de los empleados de carrera del ICBF?

2. Justificación:

La Ley 909 (2004), limitó el principio de movilidad laboral de los empleados públicos al modelo burocrático y tradicional de la función pública, con lo cual desconoce además los

principios de estabilidad, irrenunciabilidad de beneficios mínimos, reconocimientos de derechos y garantías mínimas, protección al trabajo, entre otros, previstos en el artículo 53 de la Constitución Política que deben regir la relación laboral de cualquier trabajador.

Las disposiciones legales en materia de empleo público se separan de las necesidades e intereses del servidor público, muchas de las normas que regulan las relaciones laborales son de los años 1968 y 1973 lo que implica que las entidades tomen decisiones bajo los postulados de un Estado de Derecho y no desde un Estado Social de Derecho como lo prevé la Constitución de 1991, lo cual de acuerdo con la teoría neoinstitucionalista y el enfoque de la teoría de la organización se ha materializado desde un apoyo activo a una aceptación pasiva, que considera que la institución (la norma) es la más apropiada para orientar y estructurar las relaciones laborales señaladas.

El contar con un Estado que no se renueva en sus políticas frente al empleo público, hace que los empleados no perciban la necesidad de brindar un servicio distinto al tradicional, basados en esquemas descontextualizados para la prestación del servicio público, esto a su vez limita el conocimiento de los nuevos desafíos y retos a los cuales se enfrentan los empleados en sus actividades y por ende se esquematizan en procesos y procedimientos ya preestablecidos, dejando de lado la necesidades de innovar sujeta a la motivación por lo que se hace.

Lo anterior, según el modelo de Levitt y March (1995) se centra en el concepto de aprendizaje organizativo (*organizational learning*), entendido como el proceso que siguen las organizaciones para generar nuevas dinámicas de funcionamiento (rutinas) cuando las vigentes no responden a las aspiraciones sobre la función que deben cumplir o los resultados que deben alcanzar (Serna, 2003).

Así mismo, desde el enfoque neoinstitucional, para Barnard y Simon (1947, 1962), las relaciones y las personas al interior de las organizaciones deben imperar e impactar en los resultados, las decisiones son tomadas a partir de la búsqueda de objetivos y no del cumplimiento

de tareas, es un sistema y cada parte se complementa para la consecución de los resultados (Martínez, 2002).

En este sentido, siendo las personas el núcleo de las organizaciones, su satisfacción recobra valor, en la medida que, si la administración no ofrece los espacios de bienestar y programas de incentivos, el cumplimiento de los objetivos institucionales podrían verse afectados.

Esto se traduce en baja calidad de la prestación del servicio, dado que los empleados no perciben otras oportunidades atractivas que los conduzcan a mejorar sus competencias alrededor del rol que desempeñan en el sector público, todo esto por la percepción de estancamiento en sus puestos de trabajo.

Los empleados son el factor fundamental de éxito de cualquier organización y en la medida que el talento humano reciba beneficios e incentivos en su condición de carrera que les permita acceder a ascensos, mejorar sus condiciones económicas, sociales y familiares se traducirá en un personal renovado, que le apunta a los fines del Estado y en consecuencia a una prestación eficiente y eficaz del servicio público.

Es necesario evidenciar la transformación del empleo público del cual se dice es el núcleo básico de la función pública, implicando esto una gestión dinámica e incluyente, en la cual el servidor público tenga vocación por el servicio, requiriéndose que el empleado se identifique con las políticas de la administración. Así mismo, el ingreso al servicio público debería promover el crecimiento laboral, profesional, económico y familiar acorde con un plan de carrera que realmente motive a los empleados.

Una reforma legal o la expedición de políticas públicas desde un enfoque neoinstitucional relacionadas con la carrera, orientadas a favorecer la movilidad laboral darían la posibilidad de ascensos, encargos, el paso de una entidad a otra sin perder sus derechos, entre otros aspectos,

generándose un ambiente favorable que no sólo permita la estabilidad del empleado sino la satisfacción en el trabajo, igualdad de oportunidades, apoyo de las líneas superiores, interés del empleado y altos directivos y difusión de oportunidades. Así mismo, políticas públicas de movilidad laboral, le permitiría a las entidades públicas un mayor aprovechamiento del talento humano, para el cumplimiento de los planes, programas y proyectos institucionales, aspectos que North (2008) desde la teoría neoinstitucional, planteó al señalar que las instituciones regulan las interacciones y proporcionan un conjunto de incentivos y de desincentivos para los individuos (Arias Pineda, 2008).

Este tipo de investigaciones sobre movilidad laboral en el sector público, permiten visualizar las distintas percepciones e intereses de los empleados de carrera al interior de una organización y contrastarlas con las opciones de crecimiento profesional, personal y condiciones de bienestar social ofrecidas por estas.

Muchas organizaciones se enfocan en potenciar las competencias de sus empleados, porque consideran clave el hecho de contar con personal cualificado y que responda a los nuevos retos y exigencias del mundo globalizado. Para muchas se convierte en un tema de ganar o perder, de retener al personal clave a través del estímulo o incentivo al interior de la organización, porque reconocen la inversión que se realiza en los procesos de inducción y formación y de la importancia de generar capacidad instalada en las diferentes áreas. Otras entidades, por el contrario, no valoran estas condiciones y contribuyen a generar desmotivación, lo que va en contravía del logro de las metas de la organización, por no ofrecer garantías de mejoramiento profesional, personal y económico, condición básica para que los empleados decidan irse o quedarse.

De acuerdo con lo anterior, se consideró realizar la investigación en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, por cuanto es una entidad pública del orden nacional que se rige por el

sistema general de carrera, que cuenta con un importante número de empleados inscritos en carrera, los cuales tienen un promedio significativo de tiempo de vinculación. Estos aspectos, hacen del ICBF un referente para conocer el grado de satisfacción y las condiciones de movilidad laboral de los empleados públicos respecto de las distintas disposiciones legales que rigen la materia.

3. Objetivos

3.1. General

Establecer la incidencia de la normatividad que rige la movilidad laboral de los empleados públicos que desempeñan empleos de carrera en el ICBF, frente a sus niveles de satisfacción, expectativas económicas, profesionales, familiares y personales.

3.2. Específicos

- i. Caracterizar las personas vinculadas laboralmente en el ICBF con más opciones de movilidad laboral.
- ii. Identificar los aspectos legales que permiten la movilidad laboral de los empleados públicos que se rigen por el sistema general de carrera.
- iii. Conocer el nivel de satisfacción de los empleados públicos de carrera del ICBF que han sido beneficiarios de cualquiera de las situaciones administrativas de movilidad y de los empleados de carrera que no han tenido dicha posibilidad.

4. Marco teórico o referencial

4.1 Generalidades del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El ICBF es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, creado mediante la Ley 75 de 1968 y su decreto reglamentario 2388 (1979) -unificado en el Decreto 1084 (2015)-, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante Decreto 4156 (2011), que tiene por objeto propender y fortalecer la integración y desarrollo armónico de la familia, proteger a los niños, niñas y adolescentes y garantizarles sus derechos.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es una entidad, que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia.

El Instituto avanzó en el fortalecimiento de sus acciones y sus programas, en la cualificación de sus servidores públicos y la ampliación de su cobertura, a partir de los años 90, con la Constitución del 91, que estableció en su artículo 44 que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás derechos.

Con posterioridad, el Gobierno Nacional impulsó el Código del Menor Decreto 2737 (1989), creándose en primer lugar la figura del Defensor de Familia y fortaleciendo así, los temas de protección de los niños y niñas en situación de riesgo, concentrándose en los programas que le apuntaban a la atención de otros miembros de la familia: los adultos mayores, los jóvenes y el papel de los padres en la responsabilidad de la crianza de los hijos.

El ICBF está presente en cada una de los departamentos del país a través de sus puntos de servicio; atiende actualmente a niños, niñas, adolescentes y familias colombianas como beneficiarios de sus servicios.

La Entidad cuenta con 33 regionales y 206 centros zonales en todo el país, llegando a más de 8 millones de colombianos con sus servicios. Su Misión está orientada a trabajar con calidad y transparencia por el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas y su Visión a cambiar el mundo de las nuevas generaciones y sus familias, siendo referente en estándares de calidad y contribuyendo a la construcción de una sociedad en paz, próspera y equitativa.

Para su desarrollo y cumplimiento de la misión, el ICBF cuenta con una planta de empleos de 5.127 cargos, de los cuales 2514 empleos están provistos con empleados con derechos de carrera³, lo que hace, que para este estudio dicha institución cumpla con las condiciones necesarias tanto para la caracterización del personal como en la aplicación de la normatividad, pues, por ser una entidad del orden nacional de la rama ejecutiva de poder público le es aplicable la Ley 909 de 2004 y toda la reglamentación del sistema general de carrera.

4.2 Enfoque Neoinstitucionalista

Este estudio se centra en el enfoque de la teoría de la organización, en cuanto se propone analizar el comportamiento de los servidores públicos frente a las normas, reglas, procesos, valores y rutinas, que desarrollan el modelo de función pública y en particular lo referente a la movilidad laboral.

Para estos efectos, se entenderá la institución (sistema de la función pública), de acuerdo con el concepto de, March and Olsen (1989); Kiser and Ostrom (1982); y Scott (1995), que lo han definido como:

³ Sistema de Información y Gestión de Empleo Público -SIGEP- DAFP, julio de 2017

“conjunto de normas, reglas, valores, estructuras y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones que se consideran apropiadas en términos de relaciones entre el rol adoptado y la situación a afrontar, aportando estabilidad y significado a la conducta de los actores. Estos utilizan el conjunto interrelacionado, que tiende a autoreforzarse, para determinar su conducta, esto es, para determinar qué y quién se incluye en el proceso de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones se pueden tomar y con qué secuencia”. (p. 90)

En este sentido, de acuerdo con Sanz Menéndez (1997), la institución impacta a los agentes, en este caso a los servidores públicos de carrera, a través de tres mecanismos: a) aportando una determinada visión de las relaciones laborales y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado en términos de movilidad laboral y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones causa y efecto que se asocian a determinadas acciones, es decir, si se quiere movilidad debe analizar la estabilidad las consecuencias frente a la estabilidad laboral.

Desde el enfoque de la teoría de la organización, las instituciones son estructuras formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional (March and Olsen, 1993). En este sentido, dado que la teoría de la organización entiende las preferencias como el resultado o producto de la participación de los agentes en las instituciones, a consecuencia del proceso de socialización en los valores y normas que la caracterizan, se busca, precisamente conocer la incidencia institucional de las normas que regulan

el sistema general de carrera, frente a las expectativas laborales, profesionales, familiares y económica de los servidores públicos que ostentan derechos de carrera.

Ahora, bien, como concepto a destacar en el neoinstitucionalismo y su enfoque de la teoría de la organización, está la idea del “isomorfismo institucional” o “isomorfismo mimético”, como resultado de los procesos en que las instituciones toman como referente ejemplos a seguir, en algunos casos con resultados exitosos, pero en otros con malas replicas que desconocen las características propias del entorno, aspectos, que en el marco del sistema de la función pública, aplica en el régimen colombiano, pues, el sistema se ha nutrido de modelos internacionales, pero no ha adoptado criterios amplios de movilidad, como si lo tienen países como Francia, Chile, México y Costa Rica, en los cuales el ascenso se da a partir del reconocimiento del buen desempeño y de la capacitación, además tienen en cuenta la antigüedad del empleado, lo cual otorga la garantía de estabilidad dentro del sistema de carrera y estimula la permanencia del servidor público; son casos, en los que las instituciones juegan un papel importante, por cuanto la incorporación de reglas que faciliten la movilidad de los empleados públicos determinarían las decisiones de los actores en el marco de sus preferencias e intereses frente a la posibilidad de mantenerse activo en el sistema de carrera, lo cual redundaría en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Es por esto, que, para este estudio, es de interés determinar la incidencia de las condiciones legales previstas en la norma que permiten o no la movilidad laboral de los empleados de carrera, frente a las distintas motivaciones de los servidores, en cuanto, como ya se señaló el modelo de función pública, corresponde en este caso a la institución, por ser el conjunto de normas, reglas, estructuras, rutinas y procesos que contribuyen a explicar su configuración, con la existencia de

las políticas públicas impulsadas en materia de gestión de recursos humanos, dicho de otra manera, el sistema de función pública es el equivalente al régimen jurídico laboral de los servidores públicos, que actúa como direccionador en la provisión de los empleos, las situaciones administrativas, causales de retiro, y en efecto en la movilidad laboral de los servidores públicos.

4.2.1 La movilidad laboral y la flexibilidad de la administración pública.

De acuerdo con Gamboa y Arellano (2007a), la administración de personal debe orientarse por criterios meritocráticos, ámbito en el cual se concentran grandes esfuerzos por su efecto racionalizador de costos y depurador de la burocracia. Idealmente, se trata de pasar de la administración rígida, clientelar y basada en la norma, a otra organización que: a) proyecte una imagen de calidad, responsabilidad y eficiencia, estimulada por incentivos según el mérito; y b) una organización que sea dúctil, desregularizada, donde prevalezcan la movilidad intra e inter organizacional del personal; y la remuneración se realice de acuerdo con la productividad, la meritocracia y la innovación, elementos que convergen en la propuesta teórica de las organizaciones, pues, se tendrían más elementos que generarían no sólo rutinas positivas, sino un marco institucional que pueda incidir de forma positiva en las decisiones que tomen los servidores públicos.

El requisito primario de la flexibilidad en la gestión de personal en el modelo que rige la función pública ha pasado de los sistemas tradicionales de vinculación por tiempo indeterminado y el ascenso según antigüedad por sistemas de vinculación transitoria, por períodos cortos, a tiempo parcial y preferiblemente tercerizados; por lo tanto, la flexibilización laboral se ha entendido con la reducción de personal y desregularización, y no como una forma de mantener o hacer atractivo el servicio público.

La movilidad juega un rol clave los empleados para romper con los vicios de la cultura laboral internalizada, siendo una forma de romper con las rutinas y el modelo institucional, al que pueda estar acostumbrado el empleado, se trata entonces, de generar nuevas normas, valores, rutinas y procesos que atienda el sistema de función pública que se quiso incorporar en la Constitución de 1991.

En este sentido dado que las instituciones condicionan el comportamiento de los agentes en la medida que determinan sus percepciones y sus intereses, estableciendo también el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. (DiMaggio and Powell, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996), se hacen necesarios nuevos escenarios que faciliten la movilidad laboral, para que adquieran racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, y de esta forma puedan consolidarse o institucionalizarse.

4.2.2 Efectos de la movilidad laboral

El profesor Francisco Javier Hierro Hierro (2011) en su trabajo “La movilidad de los empleados públicos” recuerda que la existencia de un régimen adecuado de provisión de puestos y de movilidad de los empleados es un elemento decisivo para que las Administraciones Públicas alcancen sus objetivos en términos de eficiencia y eficacia.

Igualmente, frente a los ascensos o promociones dentro de una organización considera que deben ser planeados con mucha anticipación y cuidado, de lo contrario, podrían generarse situaciones que afecten no solo el clima laboral, sino también la productividad de la organización, con lo cual coincide Mario González (2006a), al plantear que la rotación afecta a las organizaciones en sus costos, tiempo, producción y capacitación,

Lo anterior, desde el neoinstitucionalismo se concretiza en la norma, es decir, la condición de

contar con un régimen adecuado para la movilidad de los empleados es determinante a la hora de fijar las metas y los propósitos de las entidades, dado que de la forma como se hayan estructurado tendrán incidencia en los comportamientos y motivaciones de los empleados y por consiguiente en el alcance de los fines institucionales.

4.2.3 Movilidad laboral y satisfacción de los empleados

Para Pigors y Meyers (1979c), la rotación de personal es el grado de movilidad interna de los empleados; evitable o inevitable; saludable o no saludable para una organización. Para ellos cada tipo de rotación tiene sus propias causas. Las causas de la rotación inevitable son: enfermedades crónicas, accidentes que producen lesiones parciales o totales permanentes, la muerte y la jubilación. Las causas de rotación evitable son: insatisfacción, bajos sueldos, mala integración del trabajador a la organización, falta de identificación del empleado con los objetivos de la organización, mala selección del personal, falta de movilidad interna (programa de ascensos y traslados). Las causas de rotación saludable son: ascensos, promociones y traslados que permiten atraer gente nueva que enriquezca con su experiencia, conocimientos, idiosincrasia, iniciativa y potencial a la organización. Estos autores sugieren tomar las siguientes medidas para reducir la rotación de personal: mejorar selección, colocación, capacitación, inducción, relaciones laborales, supervisión, salarios, aumentos de sueldos en períodos críticos, rediseño de puestos.

De lo anterior, se puede resaltar las causas de rotación evitables y relacionarlas con las rutinas propias del enfoque de la teoría de la gestión, ya que los empleados se adaptan a los procesos y procedimientos, pero a su vez en algunos casos actúan de forma pasiva frente a su satisfacción y expectativas, lo cual se traduce en desmotivación y baja productividad, aspectos que impactan de manera negativa la gestión institucional.

Según González (2006), citado por Strauss George y Sayles Leonard (1997), considera que la rotación de personal permite al trabajador conocer nuevas ocupaciones, ampliar sus conocimientos y evaluar sus potencialidades reales, buscar nuevas oportunidades de promoción, ascenso, mejorar sus ingresos y las condiciones de trabajo. Al dejar un empleo los trabajadores hacen uso de su libertad, derecho y poder personal de decisión para dirigir su propia vida.

Del mismo modo Horbes y Barreto, citados por González (2006), han llegado a relacionar las habilidades del trabajador con el nivel de satisfacción que proporciona el empleo en función de lo rutinarias o demandantes que son las tareas del puesto; según ellos una persona con grandes habilidades se sentirá insatisfecha en la medida en que el trabajo es más rutinario, mientras que la satisfacción será mayor para esta misma persona si el trabajo es altamente demandante y poco rutinario.

En la línea de Pigors y Meyers (1979d), citado por González Arias (2013) se encuentra la postura de Jazmín de Lourdes Arias, quien considera que detrás de una excesiva rotación laboral se oculta la desmotivación, el descontento, la insatisfacción laboral, entre otros.

Todos estos motivos conducen a la desmotivación e insatisfacción laboral aumentando la rotación laboral. Los criterios sobre las causas que inciden en la rotación son varios, pero en base al análisis de la problemática, las causas más comunes son: Insatisfacción laboral, baja remuneración, selección incorrecta.

Locke (como se citó en González 2006) considera a la insatisfacción laboral como aquella respuesta emocional negativa hacia el puesto, lo que genera en el individuo frustración o negación de los valores laborales.

La decisión de abandonar una organización no interviene únicamente el nivel de satisfacción de las expectativas y necesidades del individuo que este alcanza mediante su permanencia en la

organización, sino que influye también su percepción de la oportunidad de encontrar un puesto de trabajo mejor en otra organización (March y Simón (como se citó en González 2006).

Con respecto al nivel de satisfacción laboral

Laham (como se citó en González 2006), considera que las empresas deben entender el por qué se marchan los empleados y principalmente identificar aquellos que sean talentos para esforzarse en retenerlos quizá ofreciendo oportunidades de proyección que le sean de interés y estén a favor de su vida personal.

De acuerdo con este autor, se puede considerar que el nivel de satisfacción es variable, se encuentra sujeto a aspectos tales como: la edad, nivel ocupacional y tamaño de la organización. Tales variables son las que contribuyen a que se pueda pronosticar los grupos de trabajadores que pueden presentar insatisfacción laboral.

Para Schultz (como se citó en González 2006), la mayoría de los empleados insatisfechos son jóvenes solteros sin obligaciones familiares y económicas, estos tienen más libertad de dejar sus trabajos que los empleados de 50 años con deudas e hipotecas. Estos últimos presentan además resistencia al cambio característica con gran influencia del institucionalismo, independientemente de la sanción, no obstante, otros planteamientos atribuyen que la resistencia al cambio está asociada directa o indirectamente a la sanción anterior:

El argumento del marco normativo argumenta que la resistencia al cambio es una función de motivación internamente generada, ya sea de internalización o auto recompensa. Por lo general, se considera que esta motivación interna se deriva de sanciones previas aplicadas a algunas acciones y no a otras. (González, 2006, p.74).

La resistencia al cambio presenta aspectos individuales y organizacionales, lo cual es positivo en algunos aspectos si se analiza desde el punto de vista de la estabilidad al interior de la organización. No obstante, desde otro punto de vista, puede afectar de manera negativa el

crecimiento institucional, porque los arraigos en ocasiones impiden visualizar los nuevos retos y desafíos y desde lo personal no se aporta a los objetivos y metas institucionales.

Friego (como se citó en Flores, Roberto., J. L. Abreu y M. H. Badii, 1990), considera que otro motivo de insatisfacción que aducen los trabajadores es que piensan que el sistema de pago vigente no se corresponde con el esfuerzo realizado y con los resultados obtenidos sobre todo en trabajos manuales y altamente monótonos, así como también las posibilidades de superación y promoción que les brinda la entidad, la inconformidad con los métodos y estilos de dirección, los escasos beneficios, servicios y prestaciones que se les brindan por pertenecer a la entidad en cuestión.

En este sentido, el desarrollo dentro de la organización y en particular dentro de un sistema de carrera administrativa, es un tema fundamental en la rotación de personal, es en este momento donde las capacitaciones tienen su relevancia, ya que buscan mejorar actitudes, habilidades, conocimientos, o conducta de su personal respondiendo a sus necesidades. Movilidad y estabilidad laboral como factores de Calidad de Vida

La calidad de vida contempla escenarios como la economía, la salud mental y física, la educación, el bienestar social y la política entre otros. No obstante, distintas investigaciones se han centrado en identificar aspectos materiales derivados de la economía, muestra de ello es el concepto de necesidades básicas asociadas a los niveles de ingreso de las personas, alejando los demás escenarios mencionados en el comienzo. Lo anterior encaja en una dimensión cuantitativa y es así como Delgado y Salcedo (2010) expresan que “el hombre se desenvuelve en campos de orden político, social, cultural de acuerdo a sus capacidades, oportunidades y necesidades” (p. 23), lo cual refiere la importancia del abordaje de lo cualitativo y subjetivo, entendido como el reconocimiento de lo interno e ideológico en relación con el contexto cultural, social y laboral.

Para Velandia, Ardón y Jara (2007), la psicología es una de las ciencias que más se ha dedicado al problema de la satisfacción y calidad de vida.

La satisfacción en el trabajo es en la actualidad uno de los temas más relevantes en la Psicología del Trabajo y de las Organizaciones. Para Weinert (1985a) este interés se debe a varias razones, que tienen relación con el desarrollo histórico de las Teorías de la Organización, las cuales han experimentado cambios a lo largo del tiempo. Dicho autor propone las siguientes razones:

- i. Posible relación directa entre la productividad y la satisfacción del trabajo.
- ii. Posibilidad y demostración de la relación negativa entre la satisfacción y las pérdidas horarias.
- iii. Relación posible entre satisfacción y clima organizativo.
- iv. Creciente sensibilidad de la dirección de la organización en relación con la importancia de las actitudes y de los sentimientos de los colaboradores en relación con el trabajo, el estilo de dirección, los superiores y toda la organización.
- v. Importancia creciente de la información sobre las actitudes, las ideas de valor y los objetivos de los colaboradores en relación con el trabajo del personal.
- vi. Ponderación creciente de la calidad de vida en el trabajo como parte de la calidad de vida.

La satisfacción en el trabajo influye poderosamente sobre la satisfacción en la vida cotidiana.

Robbins (1987a) coincide con Weinert (1985b) a la hora de definir la satisfacción en el puesto, centrándose básicamente, al igual que el anterior, en los niveles de satisfacción e insatisfacción sobre la proyección actitudinal de positivismo o negativismo, definiéndola “como la actitud general de un individuo hacia su trabajo. Una persona con un alto nivel de satisfacción en el puesto

tiene actitudes positivas hacia el mismo; una persona que está insatisfecha con su puesto tiene actitudes negativas hacia él” (p.73).

Zubieta y Susinos (como se citó en Caballero Rodríguez 2002), eluden definir la satisfacción, pero señalan, a partir de las aportaciones de Lucas Marín, unas conclusiones sobre la satisfacción en el trabajo, que concretan en las siguientes. El concepto de “satisfacción en el trabajo” y su proyección en la enseñanza Caballero Rodríguez (2002) se expresa de la siguiente manera:

- i. “La satisfacción es una función del grado en que las necesidades personales del individuo están cubiertas en la situación laboral”. (Teoría de las necesidades sociales).
- ii. La satisfacción laboral es función del grado en que las características del puesto de trabajo se ajustan a las normas y deseos de los grupos que el individuo considera como guía para su evolución del mundo y para su definición de la realidad social” (Teoría del grupo de referencia social), (p. 72).

Estos autores establecen, además, una distinción entre las variables que influyen en el de satisfacción, diferenciando dos categorías:

- i. Variables ambientales que influyen en el nivel de satisfacción:
 - Cuanto más elevado sea el nivel profesional mayor es la satisfacción
 - A mayor variación en la actividad mayor satisfacción.
 - El liderazgo más participativo produce una mayor satisfacción
 - El salario y la promoción laboral correlaciona positivamente con la satisfacción
 - La aceptación en el grupo de trabajo produce satisfacción.
- ii. Variables personales que influyen en la satisfacción:
 - No existen datos que indiquen la existencia de variación en la satisfacción, según sexo del trabajador

- Dentro del mismo nivel profesional, a mayor nivel educativo menos satisfacción
- La satisfacción se incrementa con la edad hasta pocos años antes de la jubilación

De estas definiciones surge un elemento clave y tiene que ver con el concepto de bienestar- “well-being” -, entendido como la cualidad de obtener satisfacción a través del disfrute de los recursos disponibles, y no sólo de su mera posesión. En el caso de los servidores públicos de carrera, las características del empleo y del vínculo laboral, son condiciones que inciden directamente en la satisfacción, permanecer en un empleo en el que se tiene estabilidad, no necesariamente se traduce en la satisfacción del servidor, pues, precisamente el no poder ascender o movilizarse dentro del sistema, so pena de perder los derechos de carrera, se puede traducir en una desmotivación laboral.

5. Movilidad laboral en Colombia

A partir de la Constitución de 1991, se promueve el Estado Social de Derecho a través del cual se evidencian los derechos y mecanismos de protección ciudadana y se les otorga real importancia a los temas relacionados con el trabajo y la seguridad social.

En relación con el empleo público, se expidieron algunas normas como la Ley 27 de 1992 derogada por la Ley 443 de 1998, esta última derogada por la Ley 909 de 2004 -Ley de empleo público-, que define la carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer: estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

De acuerdo con José Luis Méndez Martínez (2013a), la ley 909 (2004) innovó en la

incorporación de algunos elementos y principios claves de un sistema de carrera moderno, así:

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

Así mismo, Bastidas Unigarro y Bolaños Escobar (2011a), consideran que antes de la Constitución de 1991, la carrera administrativa respondió a las exigencias de un Estado interventor, que propició la oferta laboral y el crecimiento del Estado, respondiendo más a un paradigma de reproducción en el empleo público, cuya rigidez, su poca movilidad laboral y la conservación de estructuras tradicionales e inflexibles, son sus rasgos más característicos.

Igualmente, Méndez Martínez (2013b), en su artículo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, se refirió al vacío normativo, generado en el año 1999 debido a los fallos de la Corte Constitucional contra la validez de la Comisión del Servicio Civil creada mediante ley 443/98, vacío que según el autor causó muchos problemas, dado que la gestión del personal se basó en inscripciones extraordinarias de carrera y nombramientos provisionales, haciendo que se debilitara la aplicación de los principios de la movilidad laboral de los servidores públicos en Colombia y del mérito, afectando el desempeño de varios subsistemas de la Gerencia Pública GPP.

Igualmente, resalta que la Ley 909 (2004), no se limitó a llenar el vacío normativo ajustando las disposiciones de carrera a la jurisprudencia sino que introdujo elementos novedosos sobre empleo público en general y el tema de los empleos de Gerencia Pública, no obstante también refiere varias de las debilidades que presenta la Gestión Pública en Colombia; por ejemplo, las evaluaciones del desempeño se han aplicado en forma incompleta y en todo caso también han tendido a ser muy benevolentes; además, ha existido una gran dispersión en las compensaciones y en general en los marcos normativos de la GPP. En general, la GPP aún no alcanza suficiente legitimidad entre los funcionarios y la población en general.

A una conclusión similar, llegaron Bastidas Unigarro y Bolaños Escobar (2011b) al señalar que el modelo Colombiano consagrado desde 1968, se caracterizó, además, por la rigidez en el empleo, la poca movilidad laboral, la evaluación del desempeño ligada a las funciones, afirmaciones que se comparten desde la perspectiva de Serrato Moreno (2004a) al referir que la Ley 909 de 2004, se ocupó de dejar el concepto de carrera en un mero tecnicismo para administrar la vinculación y retiro del talento humano al interior de las entidades públicas y ofrecer estabilidad laboral al empleado, un equivalente a remuneración y permanencia, contándose con un sistema de carrera desbalanceado que tiene la característica principal que es la estabilidad laboral, pero a su vez le falta ser un sistema profesional cuyo eje sea la movilidad.

Para Serrato Moreno (2014b), la permanencia en un empleo público, por el contrario, integra el principio de la estabilidad laboral, aspecto que se equipara a la inamovilidad y en consecuencia a la imposibilidad de hacer carrera. Un inconveniente más es que el gobierno nacional se reserva la totalidad del nivel directivo y asesor, es decir que el empleado con derechos de carrera solamente podrá aspirar a subir hasta el último grado de su nivel, esperando tener la oportunidad de incurrir en una situación administrativa especial que temporalmente le permita ocupar un rango más alto.

De lo anterior, se infiere, que es necesario la adopción de medidas legales y administrativas que permitan el desarrollo profesional de los empleados en el marco de un sistema de carrera, que impulse la movilidad laboral y el ascenso de quienes optaron por el servicio público:

“Un empleado podrá estar en el mismo cargo hasta que decida voluntariamente agotar de nuevo el mismo proceso que ya superó, pero esta vez para tener la posibilidad de conseguir ser ahora el titular de un empleo de mejor nivel, considerado esto como una promoción mal llamada ascenso. Lo cual implica que solamente existe la posibilidad de acceso, pues en ningún lugar se establece un proceso de selección que tenga en cuenta la experiencia calificada ni las competencias desarrolladas al interior de la administración, es decir que, al no existir un escalonamiento periódico, una valoración objetiva del ejercicio de función pública, ni un reconocimiento a logros académicos sencillamente no hay crecimiento, no hay lugar a evolución y en consecuencia no hay carrera”. (Serrato Moreno, 2014c, p. 45).

Dado lo anterior, los estudios sobre el ingreso y ascenso en la función pública en Colombia, son reiterativos en señalar que la ley 909 (2004) se ha quedado en un mero tecnicismo para administrar la vinculación y retiro del talento humano al interior de las entidades públicas y ofrecer estabilidad laboral al empleado, un equivalente a remuneración y permanencia, se cuenta con un sistema de carrera desbalanceado que tiene la característica principal que es la estabilidad laboral, pero a su vez le falta ser un sistema profesional cuyo eje sea la movilidad.

Esto hace, que entre las consideraciones que debe tener una persona al momento de ingresar al sistema de carrera y al servicio público sopesen varios aspectos, entre estos:

- i. La estabilidad aparente en un empleo público, que implica que el empleado se aferre a su cargo bajo la concepción del estatus de carrera.
- ii. La posibilidad de permanecer en un mismo empleo y entidad durante toda su etapa productiva, lo que inicialmente podría ser una fortaleza; sin embargo y ante la no movilidad y una mínima posibilidad de crecimiento se aumentan las debilidades del funcionario y

como resultado el indebido y lento funcionamiento de la organización. (Serrato Moreno 2014d).

- iii. El adquirir experiencia y conocimiento técnico, lo que seguramente redundará en el desarrollo de sus competencias, factor, que después de un largo tiempo en el ejercicio del empleo, será contraproducente en el crecimiento personal y laboral del servidor, así como en los intereses de la administración.

Dicho panorama, conlleva no sólo a un estado de insatisfacción personal, que desdibuja la carrera, sino que delimita el actuar de la administración en cuanto impide la toma de decisiones frente a las estrategias de desarrollo del personal, para el cumplimiento eficaz y eficiente de los servicios públicos encomendados, aspecto que coincide con lo expuesto por Juan Manuel Ramírez Mora (2011a) al concluir en su investigación que en Colombia existe una ausencia estructural de un sistema de carrera, dado que la forma como se ha concebido en las diversas formas que la han regulado, impiden su esencia y características “la movilidad”, así mismo, muestra que las normas en Colombia “siguen privilegiando la estabilidad laboral del funcionario en un empleo y no el ofrecimiento de posibilidad reales para que haga carrera” (p. 65). Este autor, hace énfasis en lo “irónico y absurdo” de la carrera en Colombia donde se garantiza que el empleado que mantenga un buen rendimiento laboral pueda permanecer en el mismo empleo hasta pensionarse, es decir, la estabilidad dentro del sistema general de carrera regulado hoy por la ley 909 (2004), tiene implementados mecanismos para el ingreso, pero no para la movilidad dentro del sistema.

5.1. El tránsito entre la reforma de 1968 y la constitución de 1991 respecto del régimen de los servidores públicos.

El régimen jurídico de los servidores públicos adquirió un papel protagónico con la Constitución Política (1991c). Tal fue la preocupación del Constituyente por estos campos, que es tal vez la materia que cuenta con el mayor número de disposiciones superiores que la desarrollan

pues cerca de la mitad de los 380 artículos permanentes de la Constitución contienen reglas, principios y derechos en esta materia, como lo expresa Hernández en el libro: “Las Bases Constitucionales de Función Pública” (2004a).

Al respecto, de conformidad con la intervención del doctor Hernández en el proceso disciplinario No. IUS-2014-70145 y IUC-D-2014-70-676673, son varios los elementos y características que diferencian el régimen del servidor público en el marco de un estado de derecho y su tránsito al estado social de derecho, lo cual incide en la formulación de políticas públicas orientadas a flexibilizar la participación del Estado frente a la comunidad a través de sus instituciones y sus servidores, lo que implica un modelo de gestión pública que se fundamente en esquemas que faciliten la movilidad laboral para la atención oportuna no sólo de los servicios públicos sino que además de respuesta a las expectativas de sus empleados.

En este sentido, de acuerdo con el doctor Hernández (2004b), a continuación, se señalan los aspectos relevantes, en relación con la movilidad laboral de los servidores públicos:

- i. La Constitución incorpora un nuevo modelo económico de Estado, en reemplazo del viejo modelo interventor, el cual imprime o exige condiciones de flexibilidad y movilidad de los diferentes actores y componentes del sistema, lo cual incluye al régimen jurídico de los servidores públicos. Por ello, el nuevo Derecho de la Función pública se separa en su concepción y alcances de las reglas previstas en la reforma de 1968. Los viejos esquemas previstos, por ejemplo, en el Decreto 2400 de 1968, deben ser incorporados conceptualmente a la lógica constitucional y a partir de 1991 resultarán extrañas al ordenamiento jurídico las aplicaciones literales o exegéticas de aquellas viejas disposiciones. (C.P., art. 322 y ss)

- ii. Se sustituye la calidad del “empleado oficial” por la de “servidor público”, quien está ya no solo al servicio del Estado sino también al servicio de la comunidad, como condición necesaria para la consecución de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. (C.P., arts. 1, 2 y 123)
- iii. La consagración de derechos fundamentales y principios rectores en la interpretación y aplicación de las normas laborales. El estatuto del trabajo debe contener, entre otros principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; estabilidad en el empleo y la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho. (C.P., arts. 5 y 53)

5.2. La movilidad laboral en el empleo público

La movilidad laboral puede entenderse como el paso de los empleados de un empleo a otro o el cambio de funciones, dentro de la misma organización o entre distintas entidades. El reconocimiento de la movilidad laboral como derecho de los empleados y trabajadores apunta precisamente a valorar la experiencia y por ende a no expulsar sino estimular y mantener retos de progreso y mejoramiento personal en las dimensiones económicas, sociales y profesionales del empleado.

Tratándose del sistema general de carrera, de acuerdo con el Decreto 648/17 se da la movilidad interna, a través del encargo, el traslado y la reubicación laboral, dado que los cambios en la vida laboral del empleado se producen dentro de la misma entidad. Así mismo, se da la movilidad entre entidades por ascenso de los empleados públicos, y el encargo interinstitucional, figura nueva dentro del ordenamiento jurídico, pero sólo en los casos en los cuales el Presidente de la República sea el nominador.

El ascenso se da dentro de un sistema de carrera, siempre por la aspiración del empleado de acceder a una mejor remuneración y al desempeño de un empleo que le retribuya en mayores satisfacciones personales, sin embargo, no existen concursos de ascensos, estos se dan dentro de los procesos de selección que adelanta la CNSC y, en los cuales pueden participar todas las personas que cumplan los requisitos. La movilidad laboral por ascenso, ocurre cuando un empleado de carrera participa de un concurso público y es nombrado en otro empleo público, lo que en términos de costo eficiencia, es rentable para el Estado, pues, es una forma de mantener al personal que cuenta con la experiencia de lo público. Un empleado que asciende dentro de una entidad o que pasa de una a otra lleva con él conocimientos y habilidades, además de las redes sociales de que es parte, valores que le permiten reaccionar más rápidamente frente a las demandas y problemas asociados a los deberes y obligaciones propias de su empleo.

En este sentido, la movilidad laboral, corresponde a la posibilidad que tiene el empleado de ser reubicado, trasladado o ascendido dentro de la misma entidad o inclusive en otras entidades.

Existen otras situaciones administrativas que permite la movilidad voluntaria de los empleados públicos del Sistema General de Carrera, están las comisiones para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción la cual es exclusiva de los empleados de carrera, que por el cumplimiento de algunas condiciones y frente a la designación que le puedan hacer en un empleo de libre nombramiento o de período, en su mayoría empleos del nivel directivo.

No obstante, la ley 909 (2004) prevé que dicha comisión se podrá dar por tres años prorrogables por otros tres años; este término en vigencia del decreto 2809 (2010), se podía renovar en la medida que existieran nuevas comisiones, para el caso de la comisión para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción, está limitada a la posibilidad de que un servidor de carrera en toda su vida laboral pueda tener comisiones continuas o discontinuas de esta naturaleza hasta por el

término de seis años, es decir, se limitó una de las pocas opciones de movilidad de los empleados de carrera.

Igualmente, en temas de movilidad laboral la Corte Constitucional ha dado algunas pautas que favorecen al empleado de carrera, entre estos los criterios establecidos en la Sentencia C-288 (2014), mediante la cual dicha corporación declaró exequible en forma condicionada el artículo 21 de la ley 909 (2004), en la cual señaló que los empleados de carrera tienen derecho a ser encargados en empleos de carácter temporal que de acuerdo por las condiciones dadas inicialmente por la ley estaban proscritos a su provisión discrecional. Cabe señalar, que el Decreto 648 de 2017 incorporó los criterios de la sentencia C-288 (2014), pero, no se han promovido fórmulas novedosas que permita la movilidad aboral.

Ahora bien, la movilidad laboral en los empleos públicos, se da a partir de las formas de provisión de los empleos, la Ley 909 (2004) señala que los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que resulten seleccionadas mediante el sistema de mérito y que pueden ser provistos transitoriamente hasta tanto no se surta el proceso de selección por mérito mediante el encargo de un funcionario de carrera que cumpla con los requisitos y competencias requeridas para el empleo.

De otra parte, el artículo 25 de la Ley 909 (2004) establece que los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera.

De conformidad con lo previsto y, dependiendo del tipo de vacancia a proveer, se tiene que la provisión de los empleos de carrera puede darse bajo dos modalidades, sí la vacancia es definitiva,

su provisión podrá ser definitiva o transitoria y si la vacancia del empleo es temporal su provisión será solo transitoria.

La provisión definitiva de los empleos de carrera procede únicamente cuando el empleo presenta vacancia definitiva y tendrá prelación el orden previsto que señala el Decreto 648 de 2017:

- **Artículo 2.2.5.3.2** Orden para la provisión definitiva de los empleos de carrera. La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden:

- i. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por autoridad judicial.
- ii. Por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- iii. Con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a empleos iguales o equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el presente Decreto y de acuerdo con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- iv. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en **lista de elegibles** para el empleo ofertado que fue objeto de convocatoria para la respectiva entidad.

Dado lo anterior, las formas de provisión de los empleos de carrera y por ende las situaciones de movilidad laboral, se encuentran reguladas por la Ley y garantizan las condiciones de ingreso al servicio público, no obstante, una vez el empleado adquiere la estabilidad laboral absoluta o relativa en el empleo, las expectativas de movilidad se restringen, pues no existen opciones dentro

del régimen de la función pública, que permita al empleado de carrera acceder a otros empleos de carrera de una entidad diferente.

5.2.1. La Estabilidad Laboral como condición de movilidad

La estabilidad laboral se entiende como el derecho que tiene un empleado de estar en un puesto de trabajo de manera indefinida, siempre y cuando no incurra en faltas graves que afecten su desempeño y por ende la gestión de la organización, este principio está contemplado como fundamental en el artículo 53 de la Constitución Política, al prever que las relaciones laborales deben obedecer entre otros a: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Algunos autores, como De la Cueva (2007), han definido la estabilidad laboral como “el derecho del trabajador a permanecer en el empleo, aun contra la voluntad del empresario, siempre que no exista una causa que justifique su despido” (De la Cueva, 2007);

“el derecho del trabajador a conservar su puesto durante toda la vida laboral, no pudiendo ser declarado cesante antes que adquiriera el derecho de su jubilación, no ser por causa taxativamente determinada”; “el derecho de conservar un trabajo, independientemente que el trabajador este sujeto a la posibilidad de trasladarse de funciones o de un cargo a otro”. (p. 219)

Para los empleados públicos, en los términos del artículo 27 de la Ley 909 (2004), la estabilidad laboral es sinónimo de carrera administrativa, en cuanto esta permite el ingreso y el ascenso, y se derivan las demás condiciones de movilidad laboral, pues, la carrera debe armonizarse con los

principios de la función pública de flexibilidad en la organización y gestión para la adecuación a las necesidades cambiantes de la sociedad.

En Colombia, la estabilidad laboral hace referencia a la perdurabilidad y la define como posesión o posición vitalicia del empleo hasta la jubilación o retiro por parte del trabajador de su cargo o función laboral, es decir, cuando el trabajador no puede perder el empleo por ninguna causa.

En relación con los empleados públicos, la estabilidad absoluta o el derecho a permanecer en un empleo de carrera tienen su desarrollo en el artículo 125 de la C.P., que prevé que el concurso público es el mecanismo de selección para la provisión definitiva de empleos de carrera. Al respecto, el artículo 27 de la Ley 909 (2004) desarrolla dicha disposición y prevé que la carrera administrativa tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público.

La estabilidad absoluta o perdurabilidad en un empleo público tiene sus límites en las causales de retiro del servicio, bien, por una calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario o por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

Es decir, el modelo de Función Pública, si promueve la estabilidad laboral, pero lo hace desde el empleo titular y no dentro del sistema de carrera, lo que implica, que el empleado al superar el proceso de selección accede a su máximo derecho que es el de conservar el empleo, pero la opciones de movilidad son restringidas de acuerdo con el ordenamiento jurídico, así los más osados le apuestan en algunos casos un mejor empleo bajo el riesgo de perder sus derechos de carrera, pero otros, prefieren mantener su estabilidad en beneficio de su familia y de suplir sus condiciones mínimas.

Luego de terminar este recorrido teórico en temas relacionados con la movilidad laboral, aspectos legales, la motivación y la estabilidad laboral entre otros, es necesario adentrarse a conocer los aspectos metodológicos que guiaron el desarrollo de esta investigación y que a su vez permiten mostrar los resultados obtenidos en la aplicación del trabajo de campo.

6. Aspectos metodológicos

Este aspecto resalta el tipo de investigación, las fuentes de información, la contextualización de la unidad de análisis considerada en esta investigación de movilidad laboral y los resultados empíricos obtenidos.

6.1 Tipo de investigación

La movilidad laboral del personal que trabaja en el ICBF Sede de la Dirección General y en las Regionales Antioquia y Bogotá se puede enfocar como una investigación descriptiva interpretativa, puesto que se pretende auscultar las diferentes experiencias que han venido construyendo los empleados del ICBF cuando desean alcanzar movilidad laboral a la luz de la normatividad existe en Colombia y sobre este aspecto, identificar qué factores son los que más influyen al momento de procurar cualquier tipo de movilidad laboral. Se trata de comprender e interpretar las conductas de los individuos al momento de tomar cualquier decisión de movilidad laboral.

Para describir, analizar e interpretar la información recopilada se recurre al estudio de caso, pues este permite comprender de manera más profunda la situación del empleado del ICBF y de analizar el significado que ellos poseen de la movilidad laboral. El estudio de caso facilita focalizar los procesos y los resultados, considerar el contexto, sin descuidar las variables que concurren al momento de tomar algún tipo de decisión del empleado del ICBF, así mismo este enfoque metodológico permite considerar mayor importancia en el descubrimiento que en la confirmación del mismo.

Es decir, como le expresa Caramon, (como se citó en Díaz, Mendoza y Porras 2011), “El estudio de caso busca la solución a la problemática presentada en la unidad de investigación que puede ser

un solo individuo, una familia, un grupo escolar e incluso una institución”. Circunstancia conceptual que es corroborada por Murueta (como se citó en Díaz, Mendoza y Porras 2011), cuando expresa que: “El estudio de caso como método examina y analiza profundamente la interacción de los factores que producen cambio o crecimiento” Murueta (como se citó en Díaz, Mendoza y Porras 2011).

En este sentido, el estudio de caso facilitó comprender el proceso de construcción de conocimientos de los encuestados, pues permitió observar, descubrir e interpretar las diversas posturas de los empleados del ICBF al momento de hablar sobre movilidad laboral. Además, porque es particular, en la medida en que permite enfocar situaciones, acontecimientos, fenómenos particulares o experiencias que vivencian los empleados del ICBF al momento de decidir sobre la movilidad laboral; así mismo, es descriptivo por cuanto se puede analizar e interpretar con mayor detalle y profundidad el fenómeno objeto de estudio por cuanto facilitó analizar diferentes variables y sus interrelaciones entre las personas que laboran en el ICBF al momento de decidir sobre movilidad laboral; y porque la heurística inmanente en los diferentes procesos investigativos permitió resolver dudas y problemas que se fueron presentando en el trabajo y proporcionando soluciones a los mismos, en aras de comprender las inquietudes y expectativas que tuvieron los trabajadores sobre la movilidad laboral.

6.2 Fuentes de Información e Instrumentos

Para lograr recabar información, el proceso investigativo adelantó variadas acciones relacionadas con fuentes de información primaria y secundaria. Sobre la primera se utilizó como instrumento la encuesta (anexo A), la cual facilitó reunir información de las diferentes personas que laboran en el ICBF y sus variadas opiniones alrededor de la movilidad laboral. Para la

información secundaria se llevó a cabo consultas de libros, revistas, archivos, actas, normas y leyes, páginas web relacionadas con el tema, entre otros.

El instrumento utilizado fue la encuesta, como se expresó más arriba, la cual tuvo seis preguntas de tipo general, relacionadas con aspectos propios del encuestado, como, por ejemplo: edad, sexo, número de hijos, personas a cargo del empleado, etc. Además, fueron formulados 16 ítems o preguntas relacionadas con la movilidad laboral que han tenido los empleados del ICBF, preguntas cerradas y de opción múltiple.

La muestra, escogida aleatoriamente, correspondió a 148 empleados que laboran en la sede nacional, en los distintos centros zonales de la Regional Bogotá y de la Regional Antioquia, los cuales respondieron la encuesta por internet entre el 15 de julio y 30 agosto de 2015.

El trabajo de campo realizado tuvo como propósito conocer la percepción de los empleados de carrera y las distintas situaciones administrativas de movilidad laboral que enfrentan en el desempeño de sus empleos.

Así mismo, se buscó con la aplicación de este instrumento identificar aspectos que dificultan la movilidad laboral, el nivel de satisfacción de los servidores de carrera en relación con el cumplimiento de sus expectativas laborales, profesionales, familiares y económicas, para de esta forma poder valorar la incidencia de la satisfacción de los servidores frente al cumplimiento de las metas institucionales en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

El instrumento aplicado se diseñó a partir de preguntas cerradas y abiertas, tendientes a obtener información relacionada con las condiciones generales de vinculación del empleado, ubicación del empleo, cumplimiento de funciones, expectativas y cumplimiento de las mismas.

Así mismo, vale la pena aclarar que este instrumento fue aplicado en 2 momentos, el primero, como prueba piloto para validar la pertinencia de las preguntas y la efectividad de la plataforma a

través de la cual se buscó obtener la información y en un segundo momento cuando se convocó de manera definitiva a los empleados del ICBF para diligenciar la encuesta según muestra aleatoria.

Respecto de la prueba piloto, se indica que esta fue llevada a cabo en la Regional Bogotá en el mes de noviembre de 2015. Se convocaron 22 empleados de carrera, de los cuales 10 dieron respuesta a través de la plataforma virtual. La información recolectada fue analizada y con base en la misma se realizaron ajustes a dos ítems para garantizar mayor claridad a la hora de describir y analizar los resultados obtenidos. Luego de la validación del instrumento, se procedió a aplicar de forma definitiva la encuesta.

Como contexto general, se aclaró en capítulos anteriores que el ICBF cuenta con una planta global de cargos correspondiente a 5.127, de los cuales 2.514 están provistos con servidores públicos de carrera. Esta información fue tomada como referente para definir el grupo objetivo para la realización del trabajo de campo de esta investigación, por tanto, fueron convocados los empleados de carrera administrativa que laboran en la sede de la Dirección General (388) y, de las direcciones regionales de Antioquia (179) y Bogotá (144) del ICBF, para un total de 711 empleados. No obstante, se debe aclarar que la muestra escogida aleatoriamente, correspondió a 148 empleados, los cuales respondieron la encuesta por internet entre el 15 de julio y 30 agosto de 2015. Se hace necesario comentar que este proceso presentó algunas dificultades, dado que, a pesar de haber realizado la convocatoria a través de correo electrónico a los 711 empleados, solo 148 participaron en el diligenciamiento de la misma y sobre este número se decidió realizar la interpretación y análisis de resultados con el aval del respectivo Director de Tesis. Así mismo, es de anotar que, para lograr la muestra de 148 empleados, se ampliaron los plazos para el diligenciamiento de la encuesta, toda vez que se observó apatía en la mayoría de los servidores públicos para contribuir con este objetivo.

Para la escogencia de los servidores públicos se aplicó la técnica de muestreo con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \cdot \sigma^2 \cdot Z^2}{(N-1) \cdot e^2 + \sigma^2 \cdot Z^2}$$

Donde

N: Tamaño de la población (711)

σ : Desviación estándar (0,5)

Z: Nivel de confianza (1,96)

e: limite aceptable de error (0,07)

n: muestra (148)

6.2.1 Metodología para la aplicación de la encuesta

Se contó con la base de datos de los servidores públicos de carrera suministrada por la Dirección de Gestión Humana y las Coordinaciones de Gestión Humana de las dos regionales citadas, las cuales discriminaban los empleos, tiempo de servicio y vinculación de los servidores.

Se llevó a cabo la convocatoria a través de dichas dependencias, remitiéndose un correo electrónico con la respectiva invitación, así como el enlace de acceso a google docs. plataforma en la que se diseñó la encuesta.

6.2.2 Contextualización de la unidad de análisis

La unidad de análisis es la persona con derechos de carrera administrativa que labora en el ICBF y algunas particularidades del personal que participó de la encuesta son las siguientes:

- i. Laboran más mujeres que hombres en las diferentes dependencias del ICBF, existiendo una relación de tres mujeres por un hombre aproximadamente.
- ii. El rango de edad de los encuestados fluctúa entre 25 y 65 años de edad, existiendo mayor número de personas entre 40 y 55 años.
- iii. Entre los empleados, más de la mitad tiene pareja, varios tienen dos y tres hijos, sin embargo, varios de ellos no tienen hijos.
- iv. Aproximadamente más de la mitad tiene personas a su cargo, además de los hijos o hijas. Ellos se hacen acompañar de los padres, tíos, abuelos, sobrinos, entre otros.
- v. El espectro de la formación del personal del ICBF es variado: Abogados, economistas, trabajadores sociales, educadores, administradores de empresas, contadores, ingenieros, técnicos, tecnólogos, bachilleres, entre otros.
- vi. La experiencia en los cargos de carrera administrativa es variada: meses, un año, cinco años, diez años hasta más de veinte años.
- vii. Niveles de cargos que participaron.

Cabe señalar, que las características del personal de carrera, se mantiene en toda la planta de cargos del ICBF, de acuerdo con los reportes consultados en el SIGEP, sistema de información y gestión de empleo, que administra el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, de la totalidad de la planta, 2.514 empleos están provistos con personal de carrera, 67 son de libre

nombramiento y remoción, 1887 están provistos con personal vinculado mediante nombramiento provisional, y 11 se encuentran en período de prueba, para un total de 4479 empleados vinculados.

Igualmente, en la consulta realizada, se pudo verificar, que la distribución jerárquica de los empleos es del 1.1% en el nivel directivo, 0.2% nivel asesor, 67.9% nivel profesional, 13.6% nivel técnico y el 17.1 % se encuentra en el nivel asistencial.

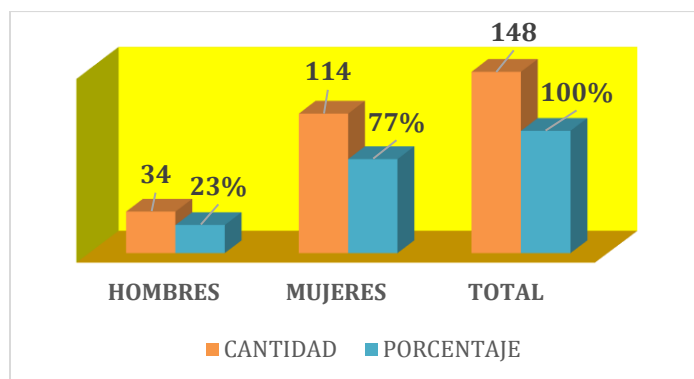
Para el caso, por ser la unidad de análisis, se resalta, que, en toda planta, de los 2.514 cargos provistos por empleados con derecho de carrera existen 1.021 bajo la modalidad de encargo.

Es importante señalar que en el año 2016 renunciaron 41 empleados de carrera y en lo corrido del año 2017, 11 empleados. Estas renunciaciones según información no formal que fue suministrada por la Dirección de Talento Humano del ICBF, en la mayoría de los casos correspondió al personal que obtuvo el reconocimiento de la pensión, lo que implica que el nivel de rotación y/o movilidad del personal de carrera es bajo, situación que corrobora que el personal de carrera prioriza su estabilidad laboral respecto de la motivación para cambiar de empleo, con el interés de mejorar sus condiciones familiares, profesionales y salariales.

6.3 Resultados empíricos

1.- Género de los encuestados.

Gráfica 1. Género de los encuestados.



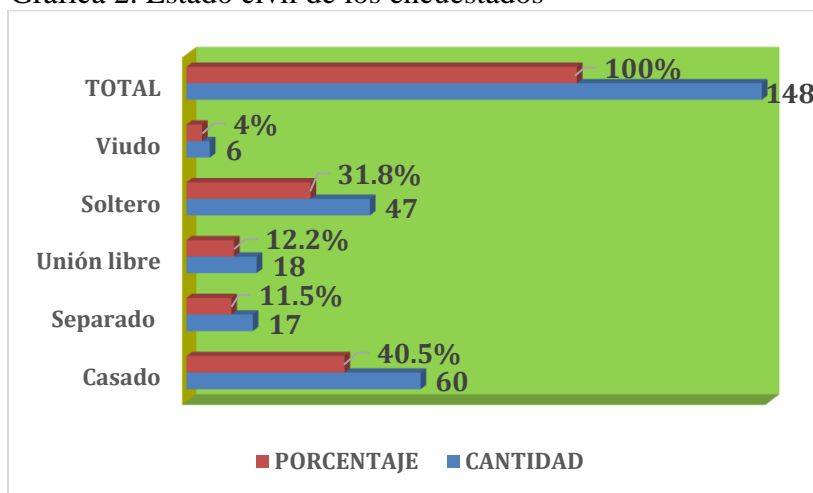
Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

La gráfica 1 indica que se encuestaron 148 personas, de las cuales 114 fueron mujeres, equivalente al 77%, y 34 hombres, el 23%.

2.- Estado civil

Los encuestados manifiestan que el 40,5% son casados, el 12,2% tienen unión marital de hecho, el 11,5% están separados, el 31,8% son solteros y 4% viudo. (Ver gráfica 2)

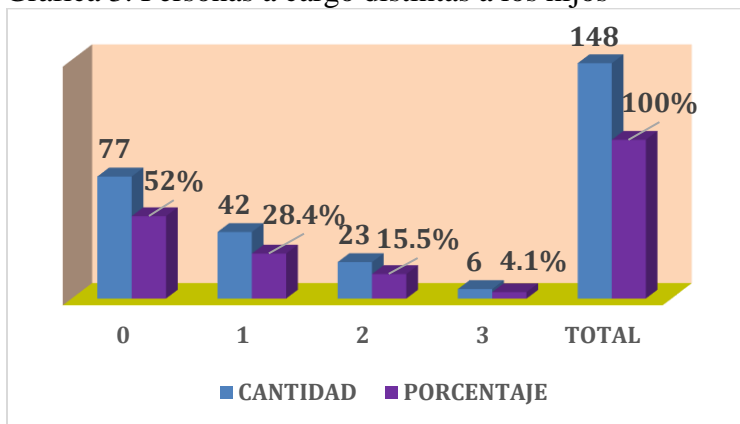
Gráfica 2. Estado civil de los encuestados



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

3- Personas a cargo distintas a los hijos

Gráfica 3. Personas a cargo distintas a los hijos



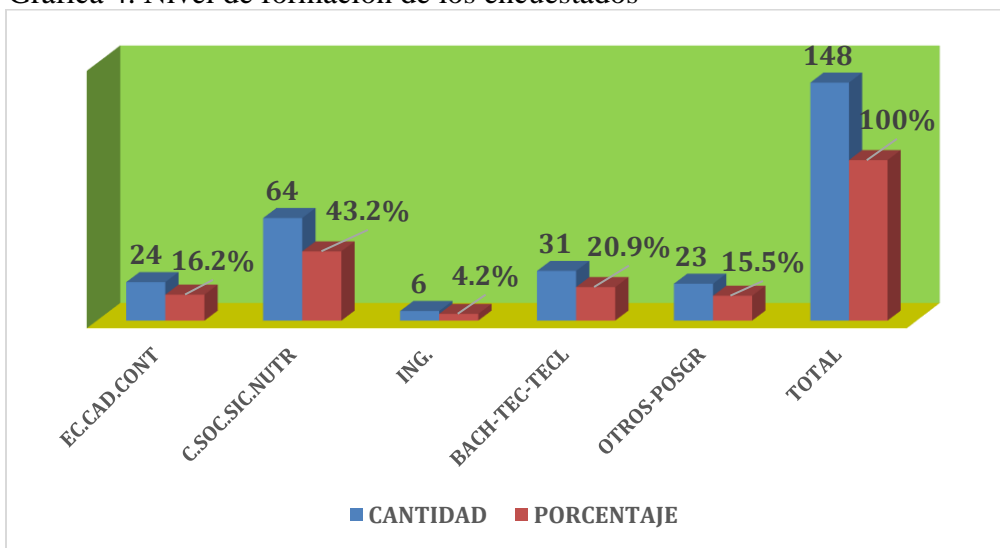
Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

Los encuestados comparten vida con otros familiares. El 4,1% expresa que vive con tres personas, el 15,5% con dos, el 28,4% con una y no tiene a cargo a ninguna persona diferente a sus hijos el 52%.

4.- Nivel de formación

El 16,2% de los encuestados están formados en economía, ciencias administrativas y contables; el 43,2% son abogados, psicólogos, nutricionistas, trabajadores sociales, entre otros; el 4,2% tienen formación de ingenieros; el 20,9% son bachilleres, técnicos y tecnólogos; el 15,5% tienen algún tipo de posgrado.

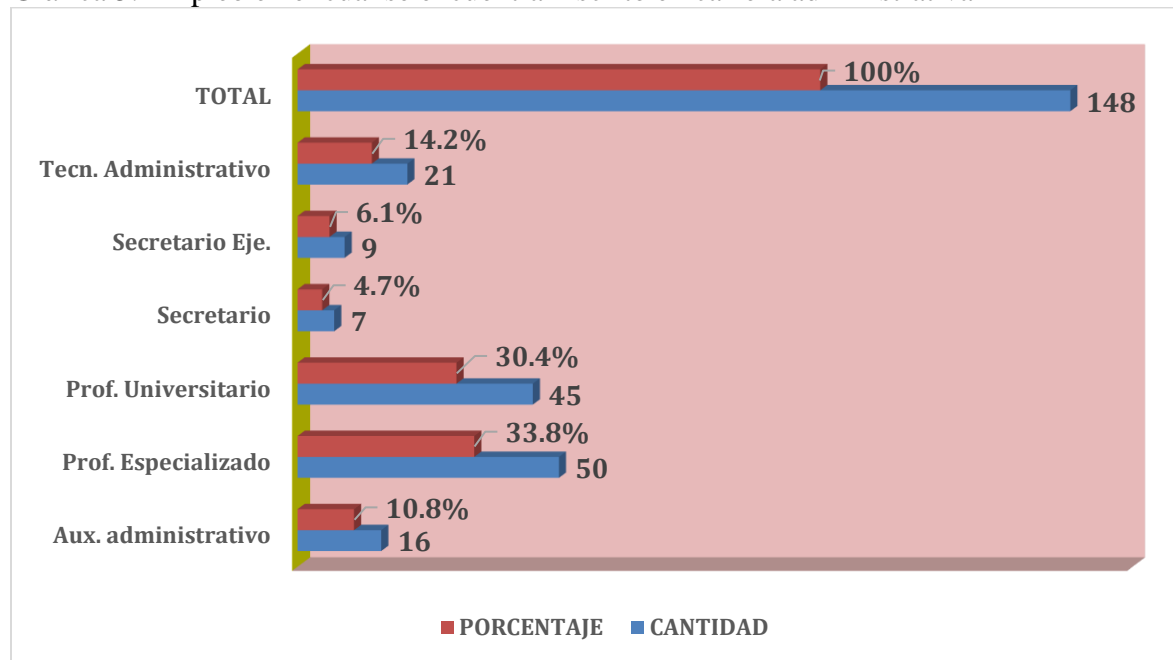
Gráfica 4. Nivel de formación de los encuestados



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

5.- Empleo en el cual se encuentra inscrito en carrera administrativa.

Gráfica 5. Empleo en el cual se encuentra inscrito en carrera administrativa



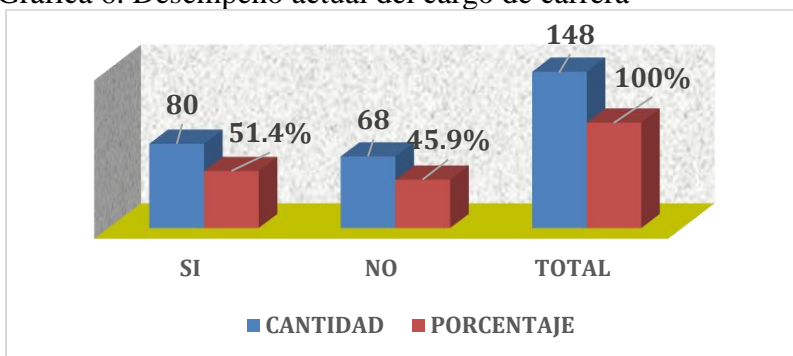
Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

Los cargos en los que se inscribieron en carrera administrativa cuando iniciaron sus labores en el ICBF fueron: el 14,2% inicio como técnico administrativo, el 6,1% se inscribió como secretario ejecutivo, el 4,7% como secretario, el 30,4% como profesional universitario, el 33,8% como profesional especializado y el 10,8% como auxiliar administrativo.

6.- Desempeño actual del cargo en el cual se inscribió en carrera administrativa.

El 54,1% de los trabajadores del ICBF todavía continúan ejerciendo el mismo cargo con el que iniciaron su carrera administrativa y el 45,9% desempeñan otras funciones diferentes a su cargo inicial.

Gráfica 6. Desempeño actual del cargo de carrera

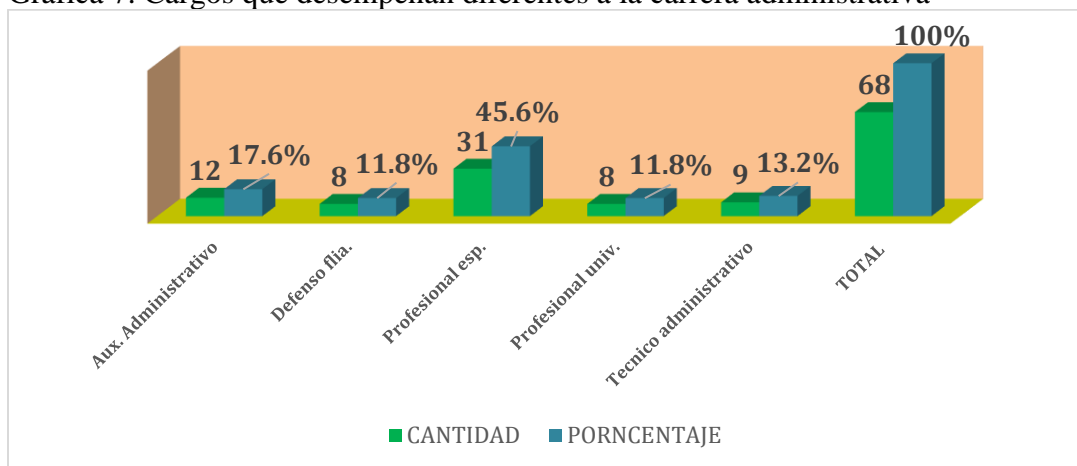


Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

7.- Personal desempeñando cargos diferentes al de su carrera administrativa

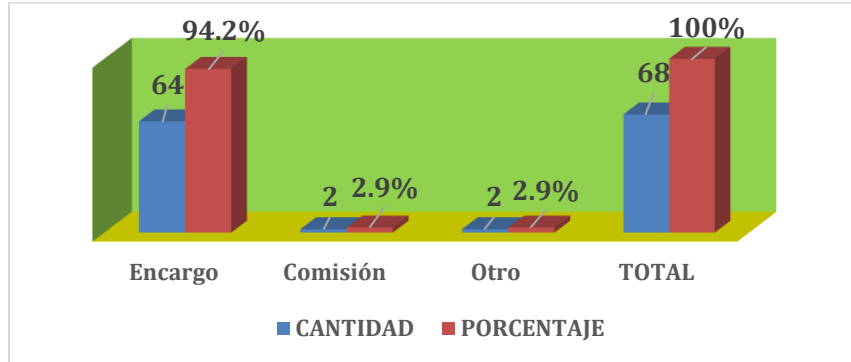
A partir de la gráfica 6 se puede inferir que son 68 personas las que se encuentran desempeñando cargos diferentes a los inscritos a su carrera administrativa, valoración que se puede describir en la gráfica 7, sobre la cual se puede expresar: el 17,6% se desempeña como auxiliar administrativo, el 11,8% como defensor de familia, el 45,6% como profesional especializado, el 11,8% como profesional universitario y el 13,2% como técnico administrativo.

Gráfica 7. Cargos que desempeñan diferentes a la carrera administrativa



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

Gráfica 8. Condiciones actuales de desempeño laboral en cargos diferentes a su carrera administrativa



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

8.- Condiciones de desempeño laboral de las personas que se encuentran ejerciendo cargos diferentes a los de su carrera administrativa.

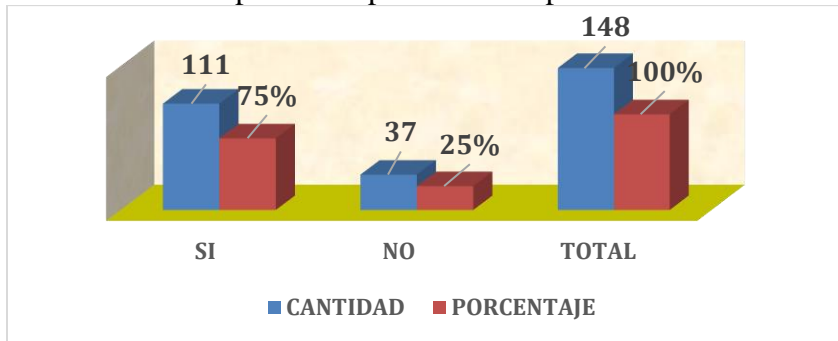
El 94,2% se encuentra en encargo, el 2,9% en comisión y en otras actividades respectivamente.

(Ver gráfica 8)

9.- ¿Le gustaría desempeñar otro empleo en el ICBF?

La gráfica 9 indica que el 75% de las personas si estarían dispuestas a desempeñar otro empleo al interior del ICBF y el 25% expresa que no le gustaría.

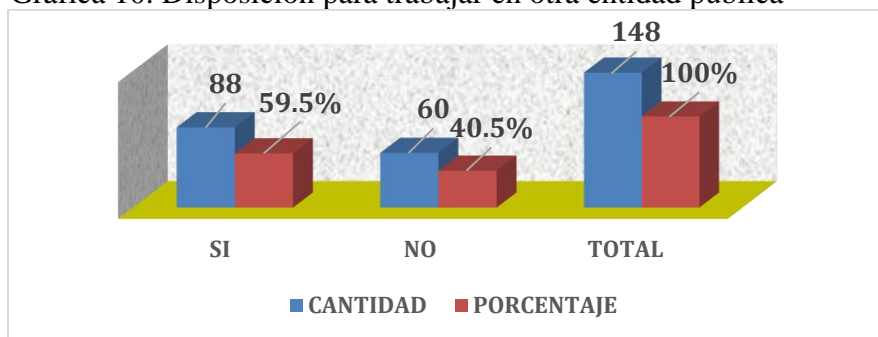
Gráfica 9. Interés por desempeñar otro empleo en el ICBF



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

10.- ¿Le gustaría trabajar en otra entidad pública?

Gráfica 10. Disposición para trabajar en otra entidad pública



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

El 59,5% de los que laboran en el ICBF tienen la mejor disposición para trabajar en una entidad pública y el 40,5% expresa lo contrario. (Ver gráfica 10)

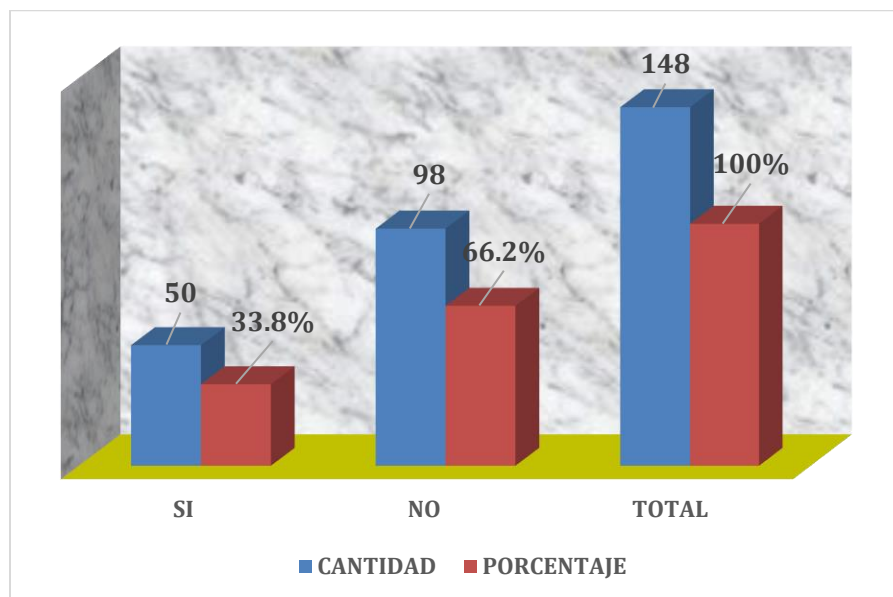
6.4 Movilidad laboral en el ICBF: análisis de resultados

6.4.1 Motivaciones para aceptar o rechazar la movilidad laboral

La movilidad laboral esta correlacionada con la edad, los ingresos del trabajador, la formación, las personas que tenga bajo su responsabilidad, la experiencia, el grado de satisfacción en el cargo, la estabilidad laboral, entre otras variables.

Cuando se preguntó al empleado de carrera sobre la posibilidad de renunciar al cargo por otro en provisionalidad, pero con mayor remuneración, el 33,8% expresó que si lo haría y el 66,2% no se atrevería a tomar la decisión de retirarse de un cargo en el que tiene estabilidad laboral por otro que no genera sino incertidumbre. (Ver gráfica 11).

Gráfica 11. Renuncia al cargo por otro en provisionalidad con mayor remuneración



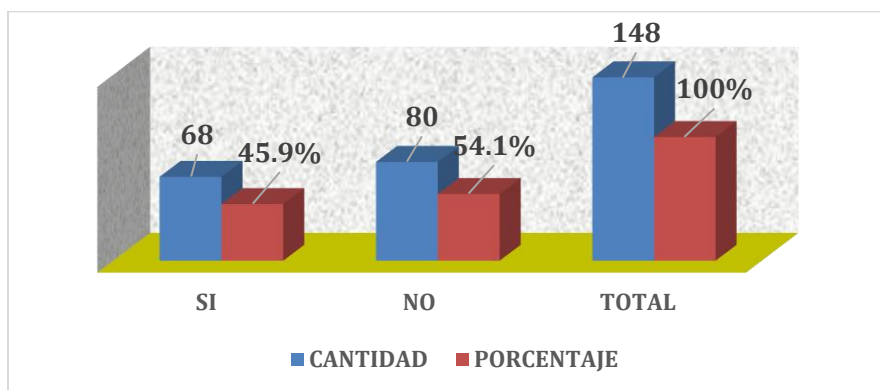
Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

La anterior gráfica, muestra que para el empleado de carrera prevalece el principio de la estabilidad laboral, no obstante, el factor de mayor remuneración se sobrepone en algunos casos de empleados que si estarían dispuestos a renunciar a su cargo para acceder a otro en provisionalidad solo por la motivación económica de mejorar sus ingresos y por ende su calidad de vida. La mayor tendencia en los resultados de esta gráfica, correspondientes al 66.2% que no renunciarían a su cargo, está relacionado con algunas características del enfoque de la teoría de la gestión o de la organización, de manera específica con las rutinas como producto de las interacciones entre los agentes y las instituciones, las cuales son determinantes en la conducta y capacidad de actuación de los empleados a la hora de tomar decisiones de movilidad laboral que incidan en su estabilidad.

La gráfica 12 muestra que varios empleados de carrera del ICBF si renunciarían a su trabajo por uno que les brinde mayor remuneración y cuya oferta venga de la empresa privada. Es decir, el 45,9% de los encuestados expresan que, si renunciarían al cargo de carrera administrativa a cambio de ganar más dinero en una empresa privada, pero el 54,1% manifiesta que no lo haría en ningún momento.

Los resultados de la gráfica 11 y 12 permiten inferir algunos aspectos bajo los cuales se concibe la ley 909 de 2004, en cuanto a la forma en que se administra la vinculación y retiro del talento humano, si bien la característica principal es la estabilidad laboral, esta carece de elementos que favorezcan dentro del sistema de carrera la movilidad laboral, lo cual pone en riesgo la permanencia de los empleados en las entidades y por ende todos los esfuerzos de capacitación, formación e inmersión a la cultura institucional. Como se puede observar en ambas gráficas, el porcentaje de los que si renunciarían aumenta cuando la oferta viene de la empresa privada, siempre y cuando el salario sea mayor.

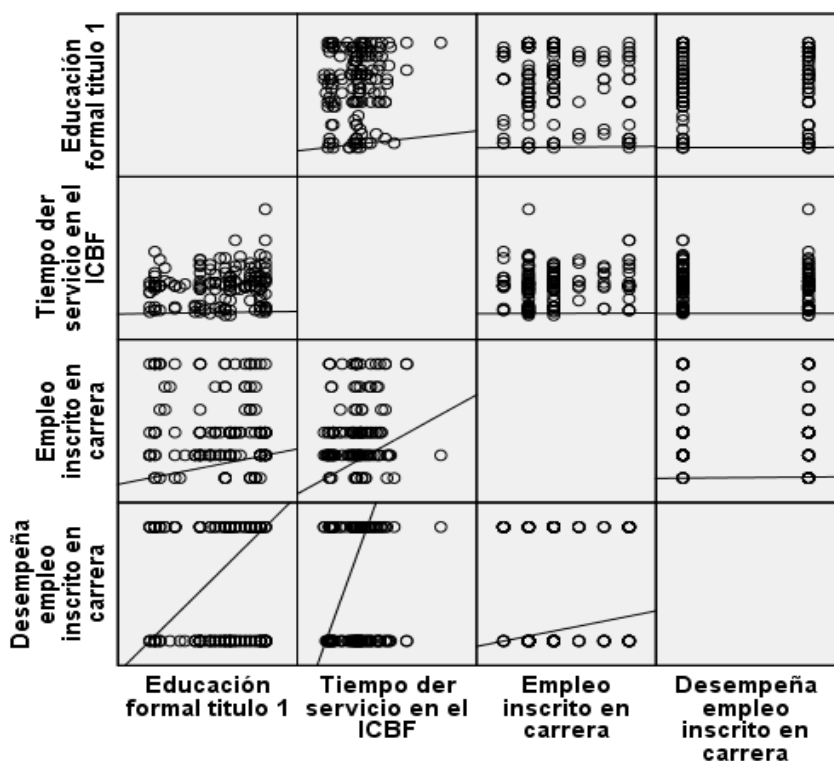
Gráfica 12. Renuncia al cargo de carrera por otro en la empresa privada con mayor remuneración



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

Es importante tener en cuenta la correlación existente entre las variables que confluyen sobre la movilidad laboral al momento de tomar una decisión, encontrando en la correlación Pearson⁴ un buen aliado para este propósito, indicador estadístico que debe ir acompañado con un buen grado de significancia⁵. En el caso investigado, las variables que más se relacionan, según el diagrama de dispersión (gráfica 13) son: Educación con desempeña empleo inscrito en carrera, tiempo de servicio en el ICBF con desempeña empleo inscrito en carrera y empleo inscrito en carrera.

Gráfica 13. Diagrama de dispersión y correlación de variables



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

De igual forma, si bien la correlación de Pearson es baja, su nivel de significancia es bueno entre varias variables, entre las cuales se destacan:

⁴ La correlación de Pearson varía entre 1 y -1.

⁵ El nivel de significancia debe ser menor a 0,05 o 5%.

Solo existe correlación positiva entre las variables “Renunciaría a su empleo por mejor remuneración para vincularse como provisional” con la variable “Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada”. De igual forma, existe relación positiva con la variable “Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada” con la variable “Renunciaría a su empleo por mejor remuneración para vincularse como provisional” y variabilidad negativa con la variable “Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada” (ver anexos B y C).

También, existe una relación positiva débil entre la variable Rango de edad, número de hijos y género. Una correlación negativa débil con las variables estado civil, personas a cargo diferente a los hijos y la educación formal

La tabla 2 indica algunos motivos por los cuales los empleados de carrera del ICBF renunciarían, valoración que va de una escala de uno a cinco.

Tabla 1. Valoración de opciones que motivarían la renuncia laboral

OPCIONES	VALORACIÓN*				
	1	2	3	4	5
Mayores ingresos económicos	3,4%	8,1%	14,9%	16,9%	56,8%
Crecimiento profesional	4,1%	16,9%	24,3%	20,3%	34,5%
Retos profesionales	4,8%	15,6%	19%	24,5%	36,1%
Mayor calidad de vida para la familia	2,7%	6,8%	13,5%	17,6%	59,5%
No hay opciones de crecimiento al interior de la entidad	12,2%	15%	25,9%	15,6%	31,3%

*Calificación de uno a cinco, siendo cinco el de mayor importancia.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

La tabla 2 refleja varias posiciones de los encuestados al momento de presentarse la oportunidad de renunciar a su cargo de carrera. La opción “mayor calidad de vida para la familia” tiene una mayor valoración por parte de los encuestados, le sigue “mayores ingresos económicos”, a

continuación, se ubica “retos profesionales”, enseguida se posiciona “crecimiento profesional” y con un 31,3% aparece “no hay opciones de crecimiento al interior de la entidad”.

Respecto de las tendencias de la tabla 2, las respuestas son consecuentes con la Teoría de la Elección Pública, pues están orientadas a priorizar las variables de calidad de vida y mayores ingresos económicos, factores que desde la teoría son catalogados como maximizadores de utilidad en cada individuo, es decir, las decisiones se toman de acuerdo con las posibilidades de los empleados de carrera de permanecer o no en el empleo dependiendo de la utilidad que consideren les reporte dicha decisión.

En caso contrario, los motivos por los que no renunciarían se resumen en la tabla 3.

Tabla 2. Razones por las cuales NO renunciaría a su empleo de carrera

OPCIONES	VALORACION *				
	1	2	3	4	5
Estabilidad laboral	6,1%	2,7%	7,4%	13,5%	70,3%
Estabilidad económica	6,8%	8,1%	18,9%	27%	39,2%
Satisfacción en el empleo de carrera del cual es titular	12,2%	14,2%	16,9%	31,1%	25,7%
Obligaciones familiares	5,4%	10,8%	12,8%	23,6%	47,3%
Incertidumbre ante un nuevo empleo	20,9%	9,5%	20,9%	22,3%	26,4%

*Calificación de uno a cinco, siendo cinco el de máxima importancia.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

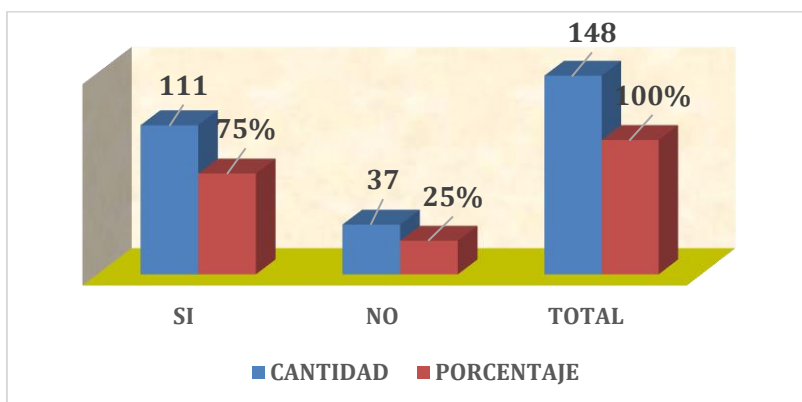
Las personas que trabajan en el ICBF de carrera administrativa tienen variadas posiciones. Por ejemplo: la mayor razón por la cual no renunciaría a su cargo se encuentra la “estabilidad laboral”, le sigue las “obligaciones familiares”, luego se ubica la “estabilidad económica”, a continuación, está “satisfacción en el empleo de carrera del cual es titular”, en seguida está “incertidumbre ante un nuevo empleo”.

El mayor número de respuestas de la tabla 3, se concentró en la variable de estabilidad laboral y como se indicó anteriormente esta es entendida como el derecho de un empleado de estar en un

puesto de trabajo de manera indefinida, siempre y cuando no incurra en faltas graves que afecten su desempeño y por ende la gestión de la entidad. No obstante, es importante analizar los aspectos motivacionales de los empleados frente a la variable de mayor valoración en esta tabla, es decir, el hecho de preferir la estabilidad laboral no significa que el empleado este satisfecho en su puesto de trabajo, lo cual en ocasiones incide en su desempeño laboral, se observa como en la tabla 3, la segunda variable de mayor valoración fue la de obligaciones familiares, lo cual puede interpretarse como una necesidad de permanecer en el empleo para poder sustentar las obligaciones familiares adquiridas por el empleado, independientemente de su grado de satisfacción frente al empleo y a la entidad.

Cuando se le pregunta al empleado de carrera: ¿le gustaría desempeñar otro empleo en el ICBF?, según la gráfica 14, el 75% de las personas indica que si estaría dispuesta a desempeñar otro empleo al interior del ICBF y el 25% expresa que no le gustaría.

Gráfica 14. Interés por desempeñar otro empleo en el ICBF



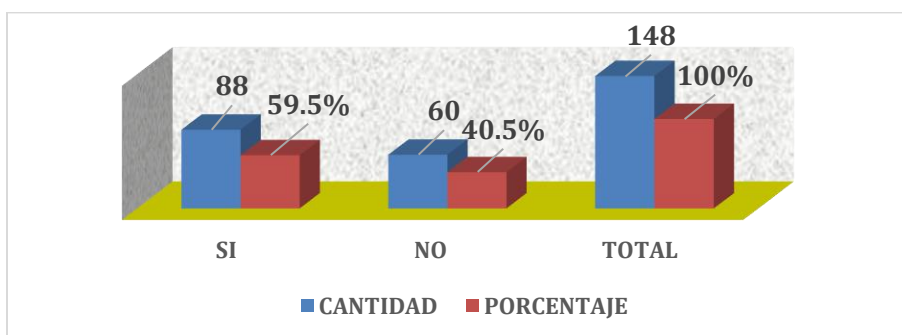
Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

Revisado el resultado de la gráfica 14 a luz de las teorías expuestas en este documento, en particular la de María del Carmen Pardo, se hizo referencia a formas de movilidad entre las que señaló la movilidad vertical y la movilidad horizontal, para lo cual la segunda forma de movilidad aplica en esta tendencia de interés en la encuesta de desempeñar otro empleo en el ICBF

evidenciado con un 75%, por cuanto se alinea con la disposición de los empleados de carrera de la entidad para desempeñar otros cargos al interior de la misma. De acuerdo con la autora la movilidad horizontal favorece cambios entre dependencias, conservando los funcionarios el mismo nivel jerárquico, no obstante, para el caso de Colombia y luego de haber revisado otros referentes internacionales, se carece de estas opciones de movilidad laboral en el sistema de carrera, caso contrario ocurre en países como Francia, Chile y México que si lo tienen estipulado.

A la pregunta: ¿le gustaría trabajar en otra entidad pública?, la gráfica 15 indica que el 59,5% de los que laboran en el ICBF tienen interés para trabajar en otra entidad pública y el 40,5% expresa lo contrario.

Gráfica 15. Disposición para trabajar en otra entidad pública



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

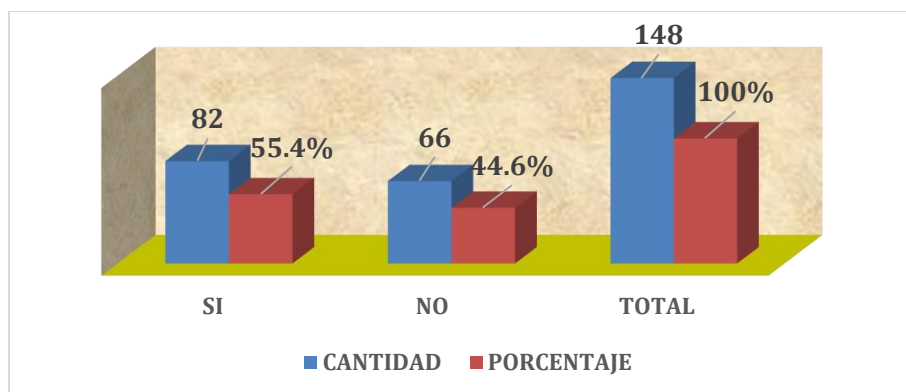
Los resultados frente a la pregunta de la gráfica 15, se relacionan con las características de la movilidad laboral, en cuanto al paso de los empleados de un empleo a otro entre distintas entidades del estado, lo cual genera efectos positivos y negativos para las entidades. Lo positivo para el empleado es lograr acceder a una mejor remuneración y al desempeño de un empleo o profesión que le retribuya en mayores satisfacciones personales. En cuanto a la entidad, el efecto positivo puede ser para la entidad que lo reciba, por cuanto el empleado llega con una capacidad instalada

que le permite adaptarse de manera más rápida a las dinámicas institucionales, pero para la entidad de la cual sale el empleado, puede ser un retroceso en cuanto a capacitación para el desempeño del cargo y otros factores propios de la cultura organizacional.

En cuanto al porcentaje de los empleados que no están interesados en trabajar en otra entidad pública y que representan el 40.5% de los encuestados, se deben analizar dos factores, el primero la estabilidad laboral y el segundo el grado de satisfacción en el desempeño del empleo. Como se ha observado a lo largo de esta investigación, la estabilidad laboral prima en la mayoría de las respuestas de los encuestados como primera motivación para mantenerse en el empleo que actualmente desempeñan, dejando en un segundo plano el grado de satisfacción frente a las demás expectativas laborales, profesionales, económicas y familiares, es decir, el empleado refleja una aceptación pasiva que tomada desde el punto de vista del enfoque de la teoría de la gestión, limita la toma de decisiones de movilidad laboral, por cuanto considera a la institución (la norma) como la apropiada para orientar y facilitar dichos procesos.

Con respecto a la pregunta: ¿se ha presentado a procesos de selección para empleos en otras entidades?, respondieron según la gráfica 16, SI el 55,4% y NO el 44,6%.

Gráfica 16. Presentación a procesos de selección de empleo en otras entidades



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

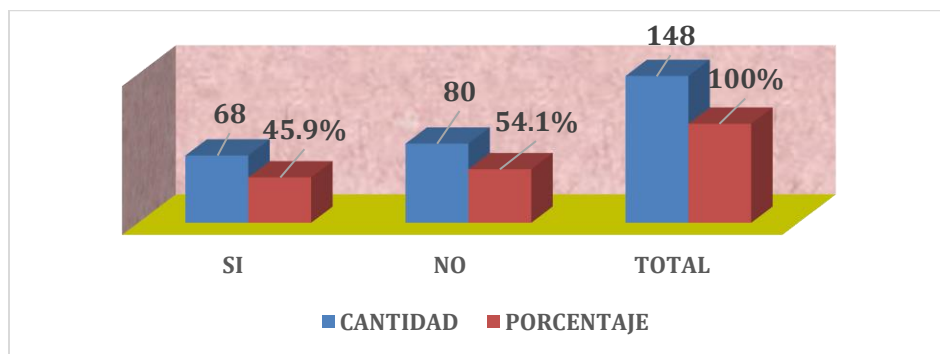
Frente a los porcentajes de respuesta de la gráfica 16, el 55,4% de los encuestados han participado en concursos para otros cargos fuera del ICBF, lo cual indica el deseo de continuar en la búsqueda de la satisfacción en el trabajo y por consiguiente satisfacer otros aspectos desde el punto de vista económico, familiar y social.

Estos resultados denotan el interés de los empleados de poder acceder a otros empleos públicos sin perder los derechos de carrera, teniendo en cuenta que dentro de las pocas opciones de movilidad laboral que tiene el empleado es el ascenso a través de los concursos de méritos. El principio de la movilidad laboral bajo las circunstancias de elección por parte de los agentes es un derecho real y actual, no obstante, las pocas opciones previstas en la ley se configuran en condicionantes normativos y en reglas propias del enfoque de la teoría de la gestión, lo cual condiciona la conducta humana de los empleados y con esto su incidencia en el grado de satisfacción laboral.

De acuerdo con el contexto internacional de esta investigación, se observó que el concurso de mérito también se realiza en países como Francia, Chile, México y Costa Rica, sin embargo, en Colombia aún no se cuenta con alternativas para llevar a cabo concursos de ascenso únicamente para empleados de carrera, pues estos deben participar en igualdad de condiciones con personas que no poseen estos derechos, lo cual es limitante respecto de los procesos de movilidad y ascenso.

Al preguntarle, ¿se siente sobrecalificado para desempeñar el empleo que actualmente tiene?, el 45,9% de los trabajadores del ICBF se sienten sobrecalificados en el cargo que vienen desempeñando y el 54,1% manifiesta que esto no sucede. (Ver gráfica 17).

Gráfica 17. Opinión sobre la valoración del desempeño en el trabajo



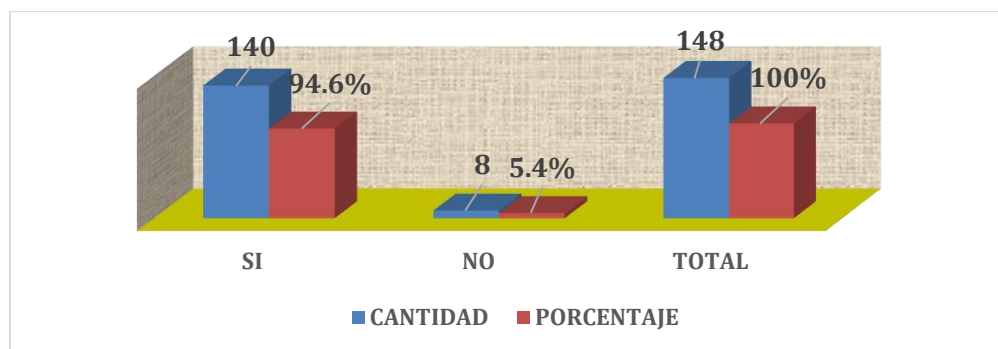
Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

Respecto de la gráfica 17, el 45,9% de los encuestados expresaron que se sienten sobrecalificados en el cargo que desempeñan en la actualidad, situación puede asociarse a temas de satisfacción laboral como la descrita en la gráfica 14, donde los empleados no ven mayores expectativas de crecimiento al interior de la entidad y por el contrario se sienten estancados en un cargo que si bien les ofrece estabilidad laboral no satisface sus metas profesionales, económicas y familiares.

Frente a la pregunta ¿Le gustaría que existieran opciones de movilidad para poder acceder a otros empleos sin perder los derechos de carrera?, las respuestas según la gráfica 18 fueron: el 94,6% de los funcionarios de carrera del ICBF están de acuerdo con la existencia de movilidad laboral para los empleados de carrera, pero sin perder ningún tipo de derechos adquiridos, mientras que el 5,4% manifiesta que no está de acuerdo con este tipo de opciones de movilidad laboral.

Gráfica 18. Opinión sobre opciones de movilidad laboral sin perder

derechos



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

La gráfica 18 evidencia el interés de los empleados de crecer en la carrera y mejorar sus expectativas laborales y salariales, lo cual se ve retribuido en mayor bienestar para sus familias. No obstante, el sistema actual de carrera limita ciertas decisiones que deben tomar los empleados por cuanto no existen garantías legales para la movilidad laboral y por consiguiente se pone en juego la estabilidad laboral que han logrado en el tiempo.

Es aquí como se plantea un reto para Colombia en cuanto a revisar el sistema actual que rige la carrera administrativa, dado que se pudo haber incurrido en un Isomorfismo Institucional o Isomorfismo Mimético, según el enfoque de la teoría de la gestión, es decir, para la implementación del sistema colombiano se tomaron referentes de otros países y la estructuración se basó en experiencias exitosas que fueron tomadas como referente pero que no fueron contextualizadas con base en las dinámicas propias del sistema de carrera colombiano, lo cual puede generar limitaciones en cuanto a movilidad laboral se refiere.

¿La entidad le ha financiado algún tipo de capacitación?, las respuestas de acuerdo con la gráfica 19: la institución ha redistribuido el tipo de formación para sus empleados. El 46,6% de los empleados encuestados manifiesta que ha recibido una capacitación como educación formal y el 40,5% ha recibido este tipo de cualificación, pero como una educación no formal. Sin

embargo, varios encuestados no han sido beneficiados por este tipo de formación, pues el 53% expresa que no ha recibido ningún tipo de educación formal y el 59,5% también manifiesta que no ha recibido educación no formal.

De acuerdo con los resultados obtenidos a las preguntas relacionadas con las opciones de movilidad laboral, se tiene, que los elementos vinculados a la institución, que son de carácter normativo e impositivo de las relaciones laborales entre el estado (ICBF) y sus empleados de carrera, estos han aceptado las restricciones a la movilidad como parte de las rutinas y reglas del juego en los distintos procesos y procedimientos que atañen a su condición de servidor público.

En este escenario, los empleados públicos de carrera, encuentran limitantes en su desarrollo profesional, que afectan su desempeño, ya que se tiene la premisa que se es más productivo e innovador en condiciones de libertad y autonomía, aspectos que el régimen jurídico laboral restringe, toda vez que impera la ley en el modelo de función pública adoptado.

Las llamadas limitantes o restricciones están asociadas en este caso a la racionalidad legal, que hace referencia a que ningún acto del servidor público puede estar por fuera de los mandatos constitucionales o legales.

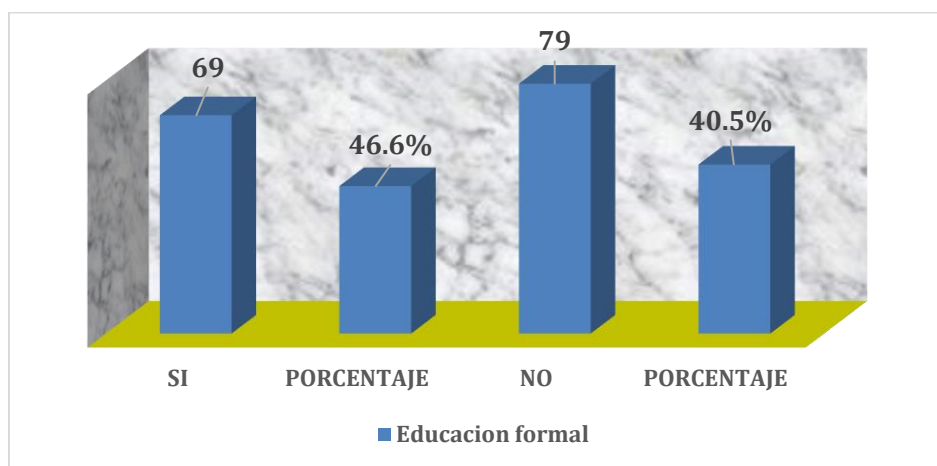
Por ello, el poder de la ley es el eje racionalizador de la misión gubernamental, fuera de ella las posibilidades de innovación son precarias e inexistentes. En este modelo se le otorga a la norma el valor de la eficiencia y la organización administrativa típica de la teoría burocrática, la cual se basa en las conductas racionales para alcanzar objetivos.

Esto significa que de la norma impera frente a los aspectos organizacionales de las instituciones y concede una dinámica particular al funcionamiento del aparato estatal para cumplir sus fines. (Bastidas y Bolaños, 2011, p. 45), primando los procedimientos, jerarquías,

división del trabajo e individualidad del mismo, prescripción rígida de funciones, unidad de dirección y sistemas de control, e igualmente dispone que el origen de los problemas se encuentra en la cultura organizacional y en la ideología administrativa y no en los individuos.

Estas características fueron propias del modelo consagrado en Colombia desde 1968 que se caracterizó, además, por la rigidez en el empleo, la poca movilidad laboral, la evaluación del desempeño ligado a las funciones del cargo y se conservaron las estructuras tradicionales e inflexibles, sin mayores posibilidades de movilidad geográfica. (Bastidas y Bolaños, 1991b, p. 75); es decir, los resultados demuestran que el modelo que se quiso con la Constitución de 1991, un sistema de función pública más flexible, ha sido incipiente frente a la movilidad laboral del servidor público, lo que afecta la satisfacción de los servidores

Gráfica 19. Tipo de formación financiada por la institución



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

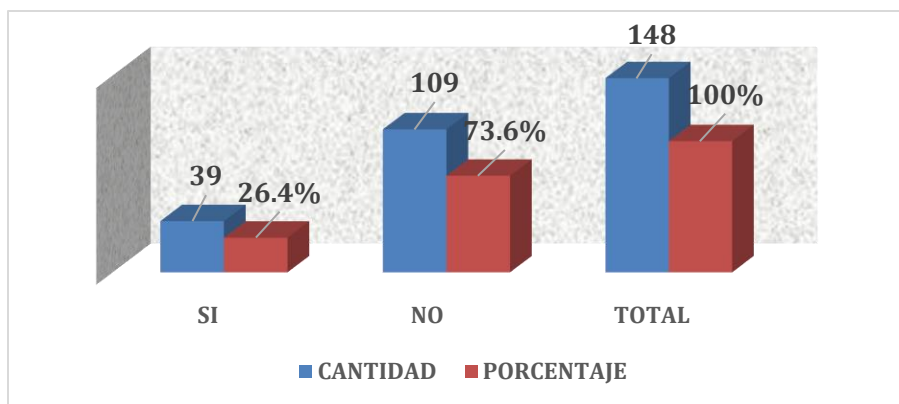
Según la gráfica 19, es alto el porcentaje de los empleados que manifiestan no haber recibido ningún tipo de capacitación por parte del ICBF a través de programas formales y no formales, situación que llama la atención de acuerdo con los retos de las entidades del sector público relacionadas con los procesos de formación de competencias para los empleados. Para muchas entidades es un tema relevante porque consideran que contar con empleados cualificados permite

de manera más asertiva responder a las necesidades del entorno. Como se menciona en capítulos anteriores, es una alternativa para retener personal clave y generar capacidad instalada a través de procesos de inducción y reinducción, sin embargo, en estos también influyen otros incentivos que mantienen la motivación en los empleados y aportan a la satisfacción de sus expectativas.

Aunado a lo anterior, la ausencia de capacitación reduce la posibilidad de movilidad laboral; situación que no acontece en las referentes internaciones revisados en este estudio, pues, tal como se verificó en países como Chile y México la capacitación se tiene en cuenta en los procesos de ascenso.

¿Ha sido beneficiario de algún incentivo por su buen desempeño?, ellos contestaron: el 26,4% manifiesta que si ha recibido incentivos por el buen desempeño laboral y el 73,6% que no ha recibido este tipo de estímulos. (Ver gráfica 20)

Gráfica 20. Beneficios recibidos por el buen desempeño laboral



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

En los anteriores apartados de este documento se hizo referencia a Ross y Zander (como se citó en Méndez Martínez 2013), quienes señalaron que el grado de satisfacción y reconocimiento de los empleados tiene una relación directa con el hecho de que la persona continúe en el trabajo, es decir, resaltan la importancia de los incentivos morales y materiales dado que influyen directamente en la motivación de estos. Sin embargo, la gráfica 20, demuestra que en el ICBF los

empleados objeto de la muestra no han recibido en su mayoría incentivos por su buen desempeño, representados en un 73.6%, lo cual es representativo para el análisis al interior de la entidad.

Por consiguiente, el desempeño del empleo inscrito en carrera, es un factor influyente en la movilidad laboral, porque permite al empleado buscar oportunidades profesionales. Es más probable e imprescindible adaptarse a la movilidad laboral exigida en el mercado el cual está determinado por el tiempo del servicio prestado en el ICBF y conjuntamente por el nivel de profesionalismo en cuanto a sus estudios de acuerdo al perfil del empleado.

La edad es un criterio a tener en cuenta para la movilidad laboral, porque se desarrollan expectativas, actitudes y estilos de vida diferentes, es fundamental que adultos jóvenes estén dispuestos a aceptar trabajos que requieren movilidad que los trabajadores de edades mayores y estos están en proporción a su tipo de estudio y la sobre calificación del desempeño en el empleo.

Es pertinente afirmar que los mayores ingresos económicos y los retos profesionales influyen en la movilidad laboral, porque las personas impulsadas por un empleo mejor remunerado permiten mejorar los aspectos sociales y elevar su calidad de vida, de ahí que estos factores influyen en la movilización por motivos labores. También se dimensionan para la movilización laboral el crecimiento profesional para la búsqueda de un empleo en el contexto público

6.4.2 Argumentación complementaria sobre movilidad laboral en los empleados de carrera del ICBF. Análisis estructural

Con el fin de complementar los aspectos anteriores, se recurrió al análisis estructural, la cual es una herramienta diseñada para integrar variables que influyen entre si y sobre otras al momento de tomar decisiones de carácter personal y colectivo, variables que pueden tener relaciones directas, pero también indirectas al momento de tomar una decisión sobre la movilidad laboral de los empleados de carrera del ICBF. Es decir, el análisis estructural permite: “lograr una representación

lo más exhaustiva del sistema estudiado y reducir la complejidad del sistema a sus variables esenciales” (Ballesteros Riveros y Ballesteros Silva, 2008, p. 194).

El análisis estructural permite analizar las circunstancias de movilidad laboral de los empleados de carrera de manera sistémica, facilitando identificar la interrelación de las diferentes variables que confluyen en el tratamiento de este problema.

Tabla 3. Variables del análisis estructural de la movilidad laboral del ICBF

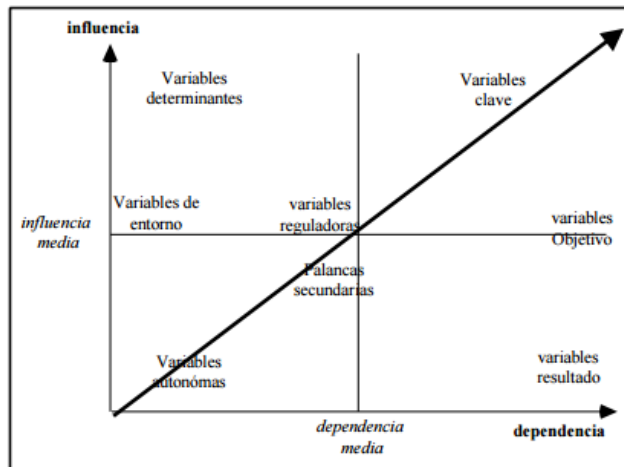
N°	TÍTULO LARGO	TÍTULO CORTO
1	RANGO DE EDAD	RE
2	GÉNERO	GEN
3	ESTADO CIVIL	EC
4	Número de hijos	NHIJ
5	personas a cargo distintas a los hijos	PCDH
6	Educación Formal T1	EFT
7	Educación formal t2	EDF2
8	Tiempo de servicio en el ICBF	TSICBF
9	Empleo inscrito en carrera	EIC
10	Desempeño empleo inscrito en carrera	DEIC
11	Tiempo de servicios encargo actual	TSEAC
12	Entidad ha financiado educación No formal	EFENF
13	Renunciaría a su empleo por mejor remuneración para vincularse como provisional	REMRVP
14	Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada	RECATMREP
15	Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Crecimiento profesional	RSREC
16	A continuación, califique las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Mayores ingresos económicos	RSRECMIE
17	Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Retos profesionales	RSRECRP
18	calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Mayor calidad de vida para la familia	RSRECMCVF
19	Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - No hay opciones de crecimiento al interior de la entidad	RSRECNOCIE
20	Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo - Estabilidad laboral	RNREEL
21	Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo - Estabilidad económica	RNREEE

N°	TÍTULO LARGO	TÍTULO CORTO
22	Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo - satisfacción en el empleo de carrera del cual es titular	RNRESECT
23	Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo - Obligaciones familiares	RNREOF
24	Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo - Incertidumbre ante un nuevo empleo	RNREIANE
25	¿Le gustaría desempeñar otro empleo en el ICBF?	GDOEICBF
26	¿Le gustaría trabajar en otra entidad pública?	GTOEP
27	¿Se ha presentado a procesos de selección para empleos en otras entidades?	PPSEOE
28	¿Se siente sobrecalificado para desempeñar el empleo que actualmente tiene?	SSSDEAT
29	¿Le gustaría que existieran opciones de movilidad para poder acceder a otros empleos sin perder los derechos de carrera?	GEOMAESDC
30	¿La entidad le ha financiado algún tipo de capacitación? - Educación formal	EFTCEF
31	¿Ha sido beneficiario de algún incentivo por su buen desempeño	BAIBD
32	¿La entidad le ha financiado algún tipo de capacitación? - Educación no formal	EFCENF

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

La tabla 4 contiene las 32 variables que convergen al momento de tomar decisiones de movilidad laboral por parte de los empleados de carrera del ICBF. Para realizar el análisis correspondiente se debe considerar la gráfica 23, la cual permite valorar las diferentes influencias y dependencias de las variables arriba referenciadas al momento de tomar una decisión de movilidad laboral.

**Gráfica 21. Referentes para el análisis estructural
de la movilidad laboral**



Fuente: Ballesteros Riveros y Ballesteros Silva, 2008, p. 196

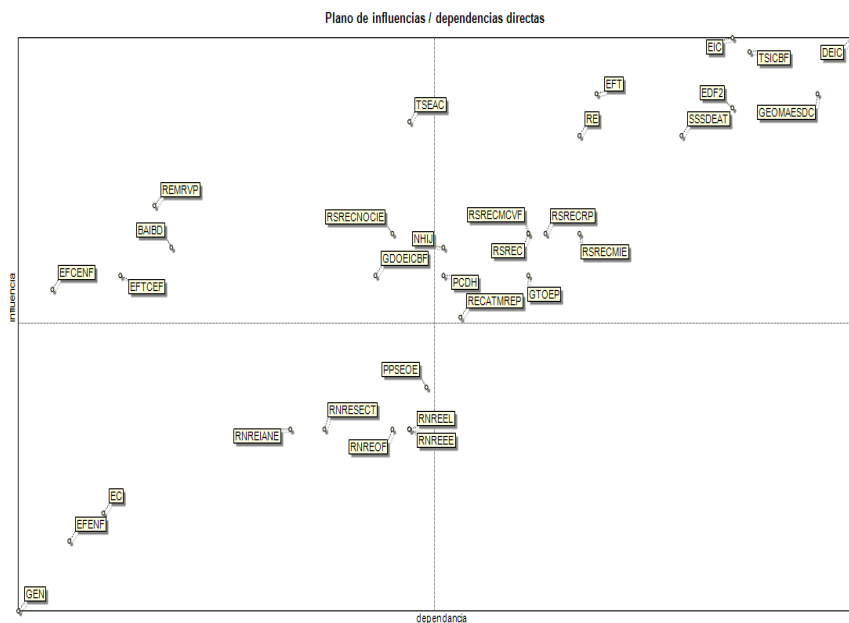
6.4.2.1 Variables clave

Se encuentran en la zona superior derecha. Por lo general se les denomina variables-clave o variables reto del sistema, por ser muy motrices y muy dependientes. Perturban el funcionamiento normal del sistema y son inestables y deben propiciar el cambio del sistema. En este caso, aparecen las 13 variables que se relacionan:

- i. DEIC: Desempeño empleo inscrito en carrera
- ii. EIC: Empleo inscrito en carrera
- iii. TSICBF: Tiempo de servicio en el ICBF
- iv. GEOMAESDC: Opciones de movilidad para poder acceder a otros empleos sin perder los derechos de carrera.
- v. EDF2: Educación formal t2
- vi. SSSDEAT: Se siente sobre calificado para desempeñar el empleo que actualmente tiene
- vii. RE: RANGO DE EDAD
- viii. EFT: Educación Formal T1

- ix. RSRECRP: Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Retos profesionales
- x. RSRECMIE: A continuación, califique las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Mayores ingresos económicos
- xi. RSREC: Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Crecimiento profesional
- xii. RSRECMCVF: calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Mayor calidad de vida para la familia
- xiii. GTOEP: Le gustaría trabajar en otra entidad pública (ver gráfica 22).

Gráfica 22. Plano de influencias y dependencias directas



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

6.4.2.2 Variables determinantes

VARIABLES QUE A LO LARGO DEL PERIODO SE CONVIERTEN EN FRENO O MOTORES DEL SISTEMA. VARIABLES PROPULSORAS O INHIBIDORAS DEL SISTEMA. GOZAN DE CIERTA INDEPENDENCIA, PERO QUE AL GENERAR PROCESOS AFECTAN A LAS VARIABLES.

- i. REMRVP: Renunciaría a su empleo por mejor remuneración para vincularse como provisional
- ii. BAIBD: Ha sido beneficiario de algún incentivo por su buen desempeño (ver gráfica 22).

6.4.2.3 Variables entorno

VARIABLES CON DEPENDENCIA ESCAZA, COMPLEMENTAN EL VALOR AGREGADO AL SISTEMA.

- i. EFTCEF: ¿La entidad le ha financiado algún tipo de capacitación? - Educación formal
- ii. EFCENF: ¿La entidad le ha financiado algún tipo de capacitación? - Educación no formal (ver gráfica 22).

6.4.2.4 Variables reguladoras

SON LAS VARIABLES LLAVE DE PASO PARA ALCANZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS VARIABLES CLAVE.

ENTRE ELAS, SE TIENEN:

- i. TSEAC: Tiempo de servicios encargo actual
- ii. RSRECNOIE: Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - No hay opciones de crecimiento al interior de la entidad
- iii. NHIJ: Número de hijos
- iv. GDOEICBF: ¿Le gustaría desempeñar otro empleo en el ICBF?
- v. PCDH: personas a cargo distintas a los hijos

- vi. RECATMREP: Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada
- vii. PPSEOE: ¿Se ha presentado a procesos de selección para empleos en otras entidades? (ver gráfica 22).

6.4.2.5 Variables autónomas

Variables poco confluyentes o motrices y poco dependientes. Se corresponden con tendencias pasadas o inercias del sistema. No constituyen parte determinante para el futuro del sistema.

Entre ellas se tiene:

- i. GEN: GENERO
- ii. EFENF: Entidad ha financiado educación No formal
- iii. RNREIANE: Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo -
Incertidumbre ante un nuevo empleo
- iv. EC: ESTADO CIVIL (ver gráfica 22).

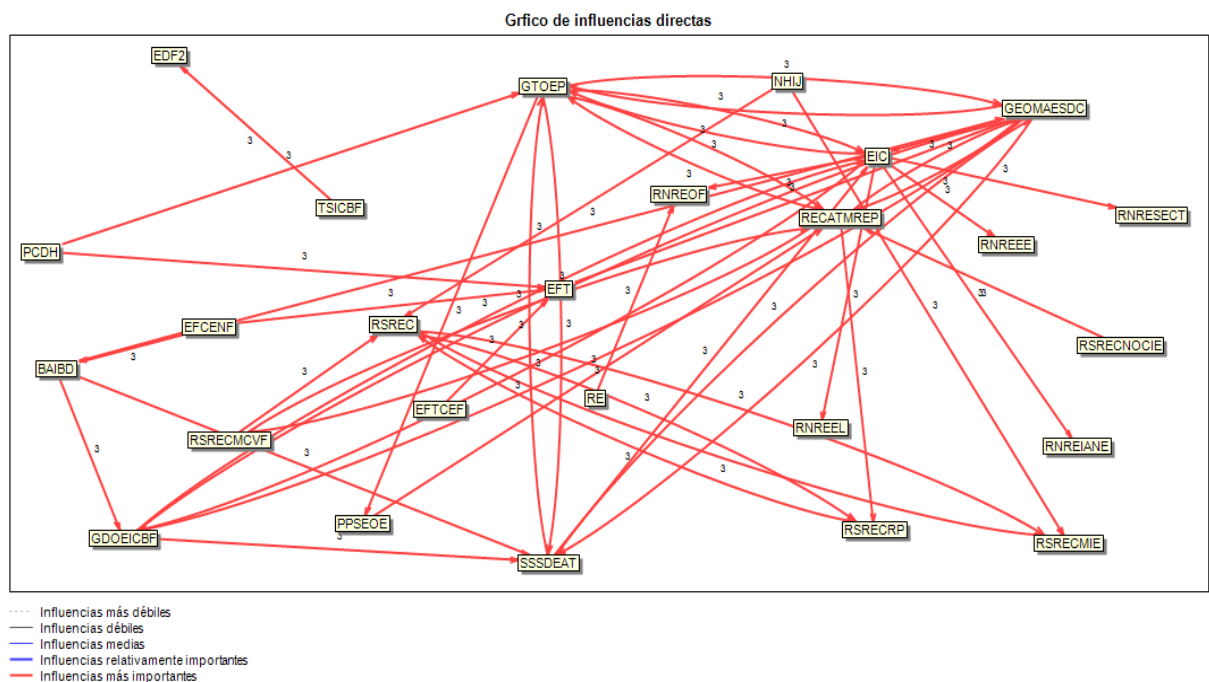
6.4.2.6 Variables palancas secundarias

Variables complementarias a las variables reguladoras, afectan la evolución de las variables clave.

- i. RNRESECT Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo -
satisfacción en el empleo de carrera del cual es titular
- ii. RNREOF Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo -
Obligaciones familiares
- iii. RNREEL Calificación de las razones por las cuales NO renunciaría a su empleo -
Estabilidad laboral

- iv. RNREEE: Calificación de las razones por las cuales NO renunciara a su empleo - Estabilidad económica (ver gráfica 22).

Gráfica 23. Influencias directas sobre la movilidad laboral



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario, 2015

Estas variables son muy fluctuantes, variables-clave, dependientes y dinamizan las circunstancias al momento de tomar una decisión por parte del empleado de carrera del ICBF. Por ejemplo, la edad con la formación pesa bastante al momento de aceptar una movilidad, pues si es joven y sin compromisos, seguramente asume estos riesgos, los cuales se asimilan si detrás de esta decisión está el avanzar en formación y aprendizaje. Si la edad es superior a los cincuenta años, seguramente no tomará este tipo de decisiones, pues sus intereses son otros, seguramente contrarios al joven empleado.

También, estas variables son muy fluctuantes porque las personas que van a tomar una decisión sobre la movilidad laboral, piensan demasiado en sus ingresos, en la calidad de vida que le puede ofertar a su familia, en las funciones que viene desempeñando, en el tiempo de servicio, entre

otros, motivos suficientes para incluirse en ese 33,8% que si renunciaría del cargo de carrera por otro provisional pero con mayor remuneración, o por el contrario estaría entre el 66,2% de aquellos que no renunciarían a su cargo (ver gráfica 12). Estas variables influyen demasiado sobre la movilidad laboral entre los empleados del ICBF de carrera administrativa (ver gráfica 22).

Sobre las variables reguladoras, aquellas que permiten el paso hacia las variables clave, pues coadyuvan a tomar decisiones. Por ejemplo, no tener hijos, no tener personas a su cargo y las escasas oportunidades de crecimiento al interior de la entidad pueden contribuir a tomar una decisión sin mayores sobresaltos (ver gráfica 22).

La gráfica 23 complementa las anteriores aseveraciones.

Conclusiones

Con el presente trabajo, se ha podido conocer mediante el uso de las diferentes técnicas y teorías en lo que se refiere a la movilidad laboral en el sistema general de carrera, la existencia de una serie de restricciones legales y administrativas, que inciden frente a las expectativas económicas, profesionales, familiares y personales de los empleados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-.

Los métodos de cálculo y análisis en forma cualitativa y cuantitativa, trae a considerar los factores que afectan la movilidad laboral de los empleados con derechos de carrera, quienes en el desarrollo de la investigación aportaron información indispensable para identificar las debilidades y aspectos a mejorar.

Así, de acuerdo con el análisis y desarrollo de los objetivos, se llegó a las siguientes conclusiones:

- i. El personal de carrera del ICBF, con más opciones de movilidad corresponde a empleados que sean hombres jóvenes, sin personas a cargo, los cuales prefieren avanzar en su formación y aprendizaje, aún si deben dejar de lado su estabilidad laboral.
- ii. Las variables “mayor calidad de vida para la familia” y “mayores ingresos económicos”, son las que más influyen a la hora de tomar decisiones por parte de los empleados del ICBF respecto de la movilidad laboral, porque las personas impulsadas por un empleo mejor remunerado permiten mejorar los aspectos sociales y elevar su calidad de vida y la de sus familias, principales motivaciones evidenciadas en este estudio.
- iii. El 94.6% de los empleados de carrera, están de acuerdo con la existencia de opciones de movilidad laboral, sin perder ningún tipo de derechos, es decir, le apostarían o

- quisieran tener la opción de acceder a otro empleo de carrera dentro del sistema, en el que se les garantice la estabilidad laboral; ejemplo, poder acceder a un encargo en otra institución, poder concursar para un ascenso con un grupo cerrado, en el que se valore el desempeño y antigüedad en el empleo.
- iv. La estabilidad laboral es un factor determinante que predomina en los empleados del ICBF al momento de tomar decisiones de movilidad laboral, pues se demuestra en los resultados de la encuesta de esta investigación que el 66,2% de los empleados no están dispuestos a retirarse de un cargo en el que tienen estabilidad laboral por otro que no genera sino incertidumbre.
 - v. La edad es un criterio a tener en cuenta en la movilidad laboral, porque se desarrollan expectativas, actitudes y estilos de vida diferentes, lo que conlleva a que los empleados de menores rangos de edad dentro del grupo de los encuestados, corran mayores riesgos en la toma de decisiones respecto de la permanencia o no en entidades, porque prevalece el interés de obtener mayores ingresos económicos para satisfacer sus necesidades profesionales, familiares y sociales.
 - vi. Las variables “mayor calidad de vida para la familia” 59.5% y “mayores ingresos económicos” 56.8%, son las que más influyen a la hora de tomar decisiones por parte de los empleados del ICBF; los empleados de carrera, le dan prioridad a estas variables, sin embargo, si tuvieran la posibilidad u opciones de movilidad a otros empleos podrían mejorar precisamente la calidad de vida de sus familiares y sus ingresos económicos.
 - vii. El 73,6% de los empleados de carrera manifestaron que no han recibido incentivos por su buen desempeño, situación que puede impactar en el cumplimiento de los objetivos

- institucionales y, de la que además podrían hacerse algunas inferencias, en el sentido que el personal de carrera permanece en su empleo por garantizar su estabilidad y de esa forma el cuidado de su familia, pues, el reconocer que no ha recibido incentivos, repercute en el interés o satisfacción del servidor en su empleo.
- viii. Del contexto internacional revisado, en materia de movilidad laboral de los empleados de carrera, se puede concluir que en Francia, Chile, México y Costa Rica, los concursos generales al igual que en Colombia comparten el mismo principio de mérito, en cuanto se adelanta un proceso de selección para proveer los empleos mediante concurso; no obstante, Colombia es el único país de los revisados que no tiene concursos de ascenso dirigidos de forma exclusiva a los servidores de carrera, que si bien se adelantan concursos generales, los empleados públicos deben participar en igualdad de condiciones con los particulares, es decir no se dan proceso de selección para la movilidad y ascenso de los servidores pertenecientes al sistema general de carrera.
- ix. En Francia, Chile, México y Costa Rica, la movilidad laboral por ascenso se da a partir del reconocimiento del buen desempeño y de la capacitación, además tienen en cuenta la antigüedad del empleado, lo cual otorga la garantía de estabilidad dentro del sistema de carrera y estimula la permanencia del servidor público; en estos casos, las instituciones juegan un papel importante, por cuanto la incorporación de reglas de inclusión que faciliten la movilidad de los empleados públicos determinan las decisiones de los actores en el marco de sus preferencias e intereses frente a la posibilidad de mantenerse activo en el sistema de carrera, lo cual redundaría en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

- x. Las pocas opciones de movilidad entre entidades es un factor que, desde el punto de vista de la eficiencia, incide en la posibilidad de los empleados de sumar experiencia y conocimientos, lo cual sería rentable para las entidades y para el estado, por cuanto lleva conocimientos y habilidades, a parte de las redes sociales y valores que permiten de manera más ágil adaptarse y generar valor agregado a las actividades para cumplir los objetivos de la entidad.
- xi. La movilidad laboral de los empleados públicos que se rigen por el sistema general de carrera, está limitada al ordenamiento jurídico regido por la Ley 909 (2004), Decretos Ley 2400 y 3074 (1968), así como por el Decreto Ley 760 (2005) y el Decreto Reglamentario 1083 de 2015, modificado por el Decreto 648 (2017), los cuales prevén pocas opciones de movilidad, restringida a la movilidad interna a través del encargo. No obstante, existen otras situaciones administrativas como la comisión para desempeñar empleo de libre nombramiento y remoción, pero, que por su naturaleza está limitada a empleados que cuenten con respaldo político.
- xii. Los empleados públicos de carrera del ICBF que han sido beneficiarios de cualquiera de las situaciones administrativas de movilidad, demuestran un grado de satisfacción mayor respecto de aquellos que no han tenido acceso a dichos beneficios.
- xiii. Desde los postulados del neoinstitucionalismo, en lo relacionado con los aportes del enfoque de la teoría de la gestión, en busca de las causas que explican el comportamiento de los empleados de carrera, se tiene como resultado una falta de institucionalización del sistema carrera. En primer lugar, la movilidad laboral hace pensar en términos de la existencia de una donde rige la garantía de estabilidad, pero

- no tanto en términos de acceso meritocrático sino de permanencia, bajo la razón que se puede llegar, pero no ascender o crecer dentro del sistema.
- xiv. Se constata la ausencia de mecanismos institucionales que profesionalicen la gestión de recursos humanos, en la medida que no se implementan programas o proyectos que involucren la formación e incentivos a los servidores, que promueva su desarrollo personal y profesional, así como el acceso a empleos más calificados.
- xv. Finalmente, se evidencia que algunos elementos propios del enfoque de la teoría de la gestión como son la norma, los valores, la rutina, las estructuras, los procesos y procedimientos condicionan la toma de decisiones de los empleados de carrera, dado que la mayoría sobreponen la estabilidad laboral frente al grado de satisfacción del cargo desempeñado, lo cual se refleja en la permanencia en la entidad pero sin motivación hacia el logro de los objetivos de la misma, es decir, se asume una actitud pasiva frente a las dinámicas institucionales.

Recomendaciones

El ICBF, como entidad pública que se rige por el sistema general de carrera, debe emprender acciones que permitan la movilidad interna de sus servidores, según las necesidades de la organización, con el fin de impulsar de mejor manera sus procesos y acrecentar los resultados de gestión, medida que puede redundar en la satisfacción de los empleados.

Así, el reconocimiento de la movilidad laboral como derecho de los servidores públicos apuntará a valorar la experiencia y por ende a estimular y mantener retos de progreso y mejoramiento personal en las dimensiones económicas, sociales y profesionales de los empleados.

La nueva dinámica exige una reorientación del ordenamiento jurídico y se precisa superar la simple descripción de funciones y responsabilidades, para construir un modelo basado en competencias con clara orientación al servicio que cumplen. Este propósito se logra a través de la generalización de plantas globales de empleos; la reducción de los niveles jerárquicos y la movilidad laboral sin restricciones entre las entidades.

La distribución racional de cargas de trabajo; el cambio de naturaleza jurídica de las entidades, con el consecuente cambio del régimen de sus empleados o la liquidación de entidades oficiales y la creación de nuevas entidades del Estado; aunado a las nuevas formas administrativas de manejo del personal, tales como los modelos de empoderamiento, la administración por competencias, la calidad total y el mejoramiento continuo, entre los principales. Así, este modelo modernizador inserta como característica la competencia entre entidades públicas y empresas privadas, donde las políticas de administración de personal deben estimular la orientación de la fuerza de trabajo, buscando calidades y competencias en el talento humano. (Bastidas y Bolaños, 2011, p. 129)

Los concursos de ascenso cerrados facilitarían la movilidad laboral de los empleados de carrera, cumpliéndose así con los principios de la función administrativa y el reconocimiento de los esfuerzos que realiza el mismo Estado en la formación, actualización y perfeccionamiento de sus servidores, lo que constituye, además, un mecanismo legítimo para incentivar o motivar a los empleados públicos y conservarlos a su servicio y al servicio de la comunidad, en el entorno del Estado social de derecho.

Bibliografía

Arias Pineda, A. A. (2008). Nuevo Institucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización.

Pereira: UCPR

Artículo 44. Constitución Política de Colombia. Colombia, 1991.

Ballesteros, D. Ballesteros, P. (2008). Importancia de la administración logística. *Scientia et Technica*, Vol. XIV, No. 38, 2008.

Bastidas, A. Bolaños, S. (2011). Evaluación de la carrera administrativa en la Alcaldía de Pasto. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, Vol. XIII. No. 1, 82-99.

Caballero, K. (2002). El concepto de “satisfacción en el trabajo” y su proyección en la enseñanza. *Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol. 6. España.

Comisión Nacional del Servicio Civil. Modificación criterio unificado “Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo”. Colombia, 14 de abril de 2015.

De la Cueva, M. (2007). PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Decreto 1038/15. “Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector de función pública”. Colombia, 26 de mayo de 2015.

Decreto 2388. “Por el cual se reglamentan las leyes 75 de 1968, 27 de 1974 y 7o. de 1979”. Colombia, 24 de octubre de 1979.

Decreto 2400. Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones. Colombia. 19 de septiembre de 1968.

Decreto 2737.Código del Menor. Colombia, 27 de noviembre de 1989.

Decreto 2809. Le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 909 de 2004. Colombia, 4 de agosto de 2010.

Decreto 3074/68. Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968. 17 de diciembre de 1968.

Decreto 4156. “Por el cual se determina la adscripción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”. Colombia, 3 de noviembre de 2011.

Decreto 760/05. Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones. 17 de marzo de 2005.

Delgado, P. Salcedo, T. (2010) “Aspectos conceptuales sobre los indicadores de calidad de vida”.
Recuperado de: <http://admonpublica.org/wp-content/uploads/2015/01/Aspectos-conceptuales-calidad-vida.pdf>

Gamboa. T. Arellano. M. (2007). Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. Revista Gerencia y Políticas de Salud, Volumen 6, No 13, Bogotá, Colombia.

González. J. (2013). Estudio de la alta rotación de personal en los obreros del área de operaciones del consorcio Puerto Limpio en la ciudad de Guayaquil en el año 2013. Ecuador. Editorial universidad de Guayaquil Facultad de Ciencias Psicológicas.

González. M. La rotación del personal como un instrumento laboral (Tesis de Maestría), Universidad Autónoma de Nuevo León. México.

Hernández. P, A. (2004). Bases Constitucionales de Función Pública - Empleo Público-. Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.

Hierro. F, J. (2011). La movilidad (voluntaria, forzosa...) de los empleados públicos tras la ley 7/2007, de 12 de abril. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, n° 93, España, 263-298.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). Generalidades. Recuperado de:

<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF>. Colombia. 1968.

Lei 8.812. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasil. 11 de Dezembro de 1990.

Ley 116. Por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 909 de 2004. Colombia, 2015.

Ley 1474. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Colombia, 12 de Julio de 2011.

Ley 1581. Estatuto de servicio civil. Costa Rica, 1953.

Ley 18.883. “Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales”. Chile, 29 de diciembre de 1989.

Ley 19.882. “Regula Nueva Polític de Personal a los Funcionarios Públicos que indica” Chile, 23 de junio de 2003.

Ley 387. “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Colombia, 1997.

Ley 75. “Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”. Colombia, 31 de diciembre de 1968.

Ley 909, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. Colombia, 23 de septiembre de 2004.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. México, 23 de octubre de 1998.

Loi 634. "Portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors". Francia, 13 juillet 1983. Version consolidée au 11 novembre 2016.

Madan, A. E. (2012) Resistencia al cambio. Por qué se da y cómo gestionarla. Recuperado de: <http://www.gestiopolis.com/resistencia-al-cambio-porque-se-da-y-como-gestionarla/>

Martínez, C. E. (2002). Neoinstitucionalismo y Teoría de Gestión. INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales No. 19, 162.

Méndez, J. L. (2013). La gestión del personal público en América Latina. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 octubre 1 nov, 2013.

Pardo. M, C. El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. México, Editorial Papel y Color SA.

Pigors. P. Myers. C. (1979). Administración de personal: Un punto de vista de método. México, Editorial Continental.

Powel, W. Dimaggio, P. (1991) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México. Fondo de cultura económica.

Principio de estabilidad en el empleo. (2016). Recuperado de: <http://cursos.aiu.edu/Relaciones%20Individuales%20del%20Trabajo/pdf/Tema%2003.pdf>

Ramírez, J. M. (2011) La Carrera Administrativa en Colombia - análisis y perspectivas- (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Reglamento del Escalafón de los servidores públicos generales del poder ejecutivo del Estado de México. México, 2012.
- Restrepo, J. C. (2003). Hacienda pública. Revista Universidad Externado de Colombia. 9º Edición. Colombia.
- Robbins, S. (1987). Comportamiento Organizacional. México, Pearson Education México.
- Sandoval. G. (2003) Modelo para regular la movilidad laboral: instrumento para el logro de equidad y estabilidad económica. Bogotá, Colombia, Editorial USTA.
- Sentencia C-288. Normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública. Colombia, 2014.
- Sentencia C-315/07. Carrera Administrativa en Auditoría General de la República - Sometimiento al régimen general de carrera. Colombia. 03 de mayo de 2007.
- Sentencia C-532/06. Régimen General de Carrera Administrativa -Administración y vigilancia por la Comisión Nacional del Servicio Civil/ Sistema Específico de Carrera Administrativa - Administración y vigilancia por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Colombia, 12 de Julio de 2006.
- Sentencia T-326/2014. Estabilidad laboral intermedia de funcionarios nombrados en provisionalidad que desempeñan cargos de carrera administrativa. Reiteración de jurisprudencia. Colombia. 2014.
- Serna, M. S. (2003). Instituciones y Políticas Públicas en la Gestión de los Recursos Humanos de las Comunidades Autónomas. Barcelona: Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

Serrato, M, L. (2014). “Diferenciación entre ingreso y ascenso en la función pública colombiana como garantía de un actuar eficaz de los órganos estatales”, Revista Digital de Derecho administrativo, n °12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 193-222.

Strauss. G. (1997). Problemas Humanos de la Administración. México, Editorial Print Book.

Velandia, F. Ardón, N. Jara, M.I. Satisfacción y calidad: análisis de la equivalencia o no de los términos. Vol. 6, Número 13. Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

ANEXOS

ANEXO A

CUESTIONARIO ENCUESTA

MOVILIDAD LABORAL, EMPLEADOS PÚBLICOS DE CARRERA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF

Esta encuesta tiene como propósito conocer la percepción de los empleados de carrera y las distintas situaciones administrativas de movilidad laboral que enfrentan en el desempeño de sus cargos. Esta información servirá de insumo para la identificación de aspectos que la dificultan, así como para conocer el nivel de satisfacción de dichos servidores en relación con el cumplimiento de sus expectativas laborales, profesionales, familiares y económicas.

Así mismo, los resultados de esta encuesta, permitirán valorar la incidencia de la satisfacción de los servidores frente al cumplimiento de las metas institucionales en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

Este instrumento contiene preguntas cerradas y abiertas, tendientes a obtener información relacionada con las condiciones generales de vinculación del empleado, ubicación del empleo, cumplimiento de funciones, expectativas y cumplimiento de las mismas.

***Obligatorio**

Fecha de diligenciamiento

Género *

Fecha de nacimiento *

Señale su estado civil *

- Soltero
- Casado
- Unión Marital de Hecho
- Separado
- Viudo

Señale el número de hijos *

- 0
- 1
- 2
- 3

30/11/2016

MOVILIDAD LABORAL, EMPLEADOS PÚBLICOS DE CARRERA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF

 más de 3

Personas a cargo distintas de los hijos *

Nivel de formación *

Seleccione el nivel de formación que tiene actualmente

Educación formal *

Títulos académicos de educación formal con los que cuenta (Técnicos, tecnológicos, profesional, especialización, maestría, doctorado)

INFORMACIÓN SOBRE EL EMPLEO

Indique la fecha en la cual se vinculó al ICBF *

Es importante que tenga como referencia el empleo en el cual usted ostenta derechos de carrera

Seleccione el empleo en el cual se encuentra inscrito en carrera administrativa *

Puede ser el empleo al cual usted concursa

¿Actualmente se encuentra desempeñando el empleo en el cual está inscrito en carrera? *

Señale SI en el evento en que actualmente esté desempeñando el empleo en el cual ostenta derechos, señale NO si se encuentra en encargo o en comisión en otro empleo.

- SI
 NO

En caso de NO encontrarse desempeñando el empleo en el que está inscrito señale el empleo en el que se encuentra en encargo o en comisión.

Usted se encuentra en encargo si está desempeñando otro empleo de carrera o de libre nombramiento y remoción que se encuentra vacante de forma definitiva o de forma transitoria si el titular del empleo se encuentra en alguna situación administrativa (ej licencia, vacaciones, etc). Usted se encuentra en comisión si usted fue nombrado en un empleo de libre nombramiento y remoción y el ICBF le concedió la comisión

¿En qué condición desempeña el empleo señalado en la respuesta anterior?

¿Si se encuentra en encargo o comisión indique la fecha de posesión?

Señale la fecha de posesión o el día en que asumió el empleo en encargo o comisión

¿Renunciaría a su empleo de carrera por otro de mejor remuneración en el cual sería vinculado en provisionalidad? *

30/11/2016

MOVILIDAD LABORAL, EMPLEADOS PÚBLICOS DE CARRERA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF

- SI
 NO

¿Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada? *

- SI
 NO

A continuación califique las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera
Califique de 1 a 5 el grado de importancia donde 5 es el de mayor importancia

	1	2	3	4	5
Crecimiento profesional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mayores ingresos económicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retos profesionales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mayor calidad de vida para la familia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
No hay opciones de crecimiento al interior de la entidad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Califique las siguientes razones por las cuales NO renunciaría a su empleo
En una escala de 1 a 5 donde 5 es la máxima importancia

	1	2	3	4	5
Estabilidad laboral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estabilidad económica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Satisfacción en el empleo de carrera del cual es titular	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Obligaciones familiares	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Incertidumbre ante un nuevo empleo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

¿Señale los encargos que ha tenido en toda su vida laboral en el ICBF y la duración de los mismos?

Por ejemplo, el encargo 1 pudo ser de 2 meses, en este caso señale la columna 1 (entre 1 y 6 meses)

	Entre 1 y 6 meses	Entre 7 y 12 meses	Entre 13 y 18 meses	Entre 19 y 24 meses	Más de 25 meses
En cargo 1	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En cargo 2	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En cargo 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSomVxGbSesG-pJFbpg8NDaak1Mf9XyXkL-UtREMDewvS1ag/iewform?e=0&w=1>

3/5

30/11/2016

MOVILIDAD LABORAL, EMPLEADOS PÚBLICOS DE CARRERA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- ICBF

	Entre 1 y 6 meses	Entre 7 y 12 meses	Entre 13 y 18 meses	Entre 19 y 24 meses	Más de 25 meses
Encargo 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Encargo 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Encargo 6	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Encargo 7	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Encargo 8	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Encargo 9	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Encargo 10	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
No he tenido encargos en la entidad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

¿Le gustaría desempeñar otro empleo en el ICBF? *

- SI
 NO

¿Le gustaría trabajar en otra entidad pública? *

- SI
 NO

¿Se ha presentado a procesos de selección para empleos en otras entidades? *

- SI
 NO

¿Se siente sobrecalificado para desempeñar el empleo que actualmente tiene? *

- SI
 NO

¿Le gustaría que existieran opciones de movilidad para poder acceder a otros empleos sin perder los derechos de carrera?

- SI
 NO

¿La entidad le ha financiado algún tipo de capacitación? *

Tenga en cuenta que la educación formal comprende educación primaria hasta la educación secundaria y la educación superior). La educación No Formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos; ejemplo Diplomados). Educación para el trabajo todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados; Ejemplo: Un curso)

30/11/2016

MOVILIDAD LABORAL, EMPLEADOS PÚBLICOS DE CARRERA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- ICBF

	SI	NO
Educación formal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educación no Formal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

¿Ha sido beneficiario de algún incentivo por su buen desempeño? *

- SI
 NO

Enviar

100 %: ¡Lo lograste!

Nunca envíe contraseñas a través de Formularios de Google.

Con la tecnología de

Google no creó ni aprobó este contenido.

[Denunciar abuso](#) - [Condiciones del servicio](#) - [Condiciones adicionales](#)

ANEXO B

Correlaciones						
		Tiempo de servicios encargo actual	Entidad ha financiado educación No formal	Renunciaría a su empleo por mejor remuneración para vincularse como provisional	Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada	Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Crecimiento profesional
Tiempo de servicios encargo actual	Correlación de Pearson	1	-,140	,083	,055	,051
	Sig. (bilateral)		,234	,480	,643	,664
	N	74	74	74	74	74
Entidad ha financiado educación No formal	Correlación de Pearson	-,140	1	,020	,073	-,118
	Sig. (bilateral)	,234		,808	,378	,153
	N	74	148	148	148	148
Renunciaría a su empleo por mejor remuneración para vincularse como provisional	Correlación de Pearson	,083	,020	1	,287**	-,186*
	Sig. (bilateral)	,480	,808		,000	,024
	N	74	148	148	148	148
Renunciaría a su empleo de carrera por aceptar un trabajo de mejor remuneración en una empresa privada	Correlación de Pearson	,055	,073	,287**	1	-,214**
	Sig. (bilateral)	,643	,378	,000		,009
	N	74	148	148	148	148
Calificación de las razones por las cuales SI renunciaría a su empleo de carrera - Crecimiento profesional	Correlación de Pearson	,051	-,118	-,186*	-,214**	1
	Sig. (bilateral)	,664	,153	,024	,009	
	N	74	148	148	148	148
** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).						
* . La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).						

ANEXO C

		Tabla n 8 Correlaciones					
		Rango de edad	Género	Estado civil	Hijos	Personas a cargo distintas a los hijos	Educación formal título 1
Rango de edad	Correlación de Pearson	1	,134	-,077	,231**	-,075	-,005
	Sig. (bilateral)		,105	,353	,005	,365	,948
	N	148	148	148	148	148	148
Género	Correlación de Pearson	,134	1	-,162*	,135	-,062	-,070
	Sig. (bilateral)	,105		,049	,102	,455	,395
	N	148	148	148	148	148	148
Estado civil	Correlación de Pearson	-,077	-,162*	1	-,378**	,178*	-,015
	Sig. (bilateral)	,353	,049		,000	,031	,855
	N	148	148	148	148	148	148
Hijos	Correlación de Pearson	,231**	,135	-,378**	1	-,215**	-,032
	Sig. (bilateral)	,005	,102	,000		,009	,702
	N	148	148	148	148	148	148
Personas a cargo distintas a los hijos	Correlación de Pearson	-,075	-,062	,178*	-,215**	1	,244**
	Sig. (bilateral)	,365	,455	,031	,009		,003
	N	148	148	148	148	148	148
Educación formal título 1	Correlación de Pearson	-,005	-,070	-,015	-,032	,244**	1
	Sig. (bilateral)	,948	,395	,855	,702	,003	
	N	148	148	148	148	148	148

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

* . La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).