

---

# PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

---

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA  
Dirección de Empleo Público  
Marzo de 2017

## Tabla de contenido

Abreviaturas.....	4
Presentación.....	5
1. Antecedentes y justificación.....	7
2. Diagnóstico.....	13
3. Apuesta estratégica y propósitos del Plan.....	44
4. Alcance.....	57
5. Objetivo general.....	57
6. Componentes del Plan de Formación y Capacitación.....	58
6.1 Ejes temáticos priorizados para el desarrollo administrativo y del servidor público.....	58
6.2 Estrategias para la optimización de recursos.....	69
6.3 Estrategias para el desarrollo del Plan Institucional de Capacitación a partir de programas de aprendizaje organizacional.....	78
6.4 Estrategias para la divulgación y apropiación de la Política de Capacitación para el desarrollo del servidor público.....	84
Glosario.....	88
Referencias bibliográficas.....	93
Anexos.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## Tabla de Gráficos

Gráfico 1. Sistema Nacional de Capacitación y sus componentes .....	9
Gráfico 2. Distribución de cargos públicos .....	15
Gráfico 3. Vacantes de la Rama Ejecutiva del orden Nacional (2014 y 2015) .....	16
Gráfico 4. Principales disciplinas académicas a nivel de Pregrado de los Servidores Públicos ...	17
Gráfico 5. Nivel jerárquico del empleo en el que se encuentran vinculados los administradores públicos.....	18
Gráfico 6. Arbol de problemas .....	26
Gráfico 7. Fases para la formulación PIC orden nacional y orden territorial.....	27
Gráfico 8. Entidades públicas por temas PIC- orden nacional y orden territorial.....	29
Gráfico 9. Grupos focalizados para la capacitación .....	30
Gráfico 10. Índice de Desarrollo del Servicio Civil en Latinoamérica .....	39
Gráfico 11. Evolución del Índice de Desarrollo del Servicio Civil en Colombia por subsistemas	40
Gráfico 12. Apuesta estratégica del Plan Nacional de Formación y Capacitación .....	45
Gráfico 13. Esquema de los ejes temáticos priorizados .....	46
Gráfico 14. Esquema doble ciclo de la gestión del conocimiento en el ámbito organizacional público .....	48
Gráfico 15. Creación de valor público.....	49

## Tabla de Cuadros

Cuadro 1. Nivel académico de servidores públicos por sector administrativo .....	19
Cuadro 2. Servidores públicos capacitados por la ESAP en el marco del fortalecimiento administrativo e institucional.....	22
Cuadro 3. Altos directivos capacitados por la ESAP en el marco del fortalecimiento administrativo e institucional.....	23
Cuadro 4. Gestión de asesoría y asistencia técnica adelantada por la ESAP en temas relacionados con la capacitación.....	24
Cuadro 5. Asignación presupuestal de las entidades públicas Rama Ejecutiva orden nacional (2017) .....	33
Cuadro 6. Presupuesto comparativo de los rubros de bienestar, capacitación y estímulos. 2014-2017 (cifras en millones de pesos) .....	35
Cuadro 7 Ejes temáticos .....	66
Cuadro 8 Herramientas de evaluación.....	83

## Abreviaturas

- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CLAD:** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DAFP / Función Pública:** Departamento Administrativo de la Función Pública.
- ESAP:** Escuela Superior de Administración Pública.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- PAE:** Proyecto de Aprendizaje en Equipo.
- PIC:** Plan Institucional de Capacitación.
- PNFC:** Plan Nacional de Formación y Capacitación
- PFC:** Política de Formación y Capacitación
- NCL:** Norma de Competencia Laboral

## **Presentación**

La necesidad de adoptar un nuevo Plan Nacional de Formación y Capacitación surge con el firme propósito de seguir fortaleciendo la gestión pública colombiana, mediante un proceso de mejora continua en el que se adopten las mejores prácticas que han venido marcando la tendencia en la gestión estratégica del talento humano, y que recoge las lecciones aprendidas para ajustar las debilidades detectadas desde el proceso iniciado en el año 2001, con la expedición del primer Plan y su posterior actualización en el año 2007.

La formación, la capacitación y el entrenamiento del talento humano al servicio del Estado colombiano juegan un papel estratégico, en la generación de una buena cultura organizacional. Se busca entonces que las entidades públicas evolucionen mostrando mejores niveles de integridad, eficiencia y efectividad, por lo que se requiere desarrollar y fortalecer las competencias y capacidades necesarias en los servidores públicos pues son estos los que las materializan, a través de su gestión y así poder responder de forma innovadora a los grandes retos económicos y sociales tales como la construcción de la paz, el aumento de los niveles de equidad y el fortalecimiento de la institucionalidad pública en todos los territorios, con un entorno fiscal restrictivo.

En este sentido, la formación, capacitación y entrenamiento deben evolucionar al interior de las entidades públicas permitiendo generar modelos adaptables a las demandas del entorno, de la organización y a las brechas entre las capacidades y habilidades que se manifiesten individualmente por los servidores y los perfiles de los diferentes cargos. Todo lo anterior, mediante herramientas innovadoras y flexibles, que permitan medir el impacto del Plan en el servidor y en su entorno.

El Plan que se presenta a continuación es el resultado del análisis de las experiencias que han dejado la implementación de la formación, la capacitación y el entrenamiento en las entidades públicas desde la expedición del Decreto 4665 de 2007<sup>1</sup>. De igual manera, recoge las mejores prácticas de las nuevas tendencias internacionales y modelos de gestión de la capacitación a nivel organizacional que han sido exitosas en la gestión pública colombiana. Este orientará a las entidades públicas en el diseño y aplicación de programas de capacitación y entrenamiento para la profesionalización y desarrollo del servicio público, que deriven en una contribución efectiva al desarrollo administrativo del Estado.

---

<sup>1</sup> Decreto 4665 de 2007. Por el cual se actualizó el Plan Nacional de Formación y Capacitación para los servidores públicos

## 1. Antecedentes y justificación

La implementación de políticas públicas que garanticen la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos se sustentan en la necesidad de fortalecer y mejorar continuamente la gestión pública y la capacidad de las entidades. Zuvanic, Iacovello y Rodríguez (2010)<sup>2</sup>, destacan la importancia de contar con un cuerpo de servidores públicos fortalecido como pilar para garantizar un sistema social democrático, una institucionalidad pública y un aparato estatal consolidado; dado que su rol es asegurar la coherencia y continuidad de las políticas públicas.

En este sentido, Colombia como un sistema social democrático ha mostrado grandes avances desde la expedición de la primera ley de carrera administrativa en la década de 1930<sup>3</sup>.

Posteriormente, la Ley 19 de 1958 crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy Departamento Administrativo de la Función Pública) y la Escuela Superior de Administración Pública, reafirmando el interés del Estado colombiano por consolidar una institucionalidad en torno a un cuerpo de servidores públicos fortalecido. En 1991 la Asamblea Nacional Constituyente estableció en la nueva carta política (título V: de la organización del Estado) un capítulo dedicado a la Función Pública, dando rango constitucional al servicio público, el empleo público y la carrera administrativa.

En el caso específico de la capacitación, el marco jurídico definió en el artículo 53 de la Constitución la obligatoriedad, por parte de todos los empleadores -incluido el Estado-, de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran y en las condiciones que

---

<sup>2</sup> Zuvanic, Iacovello y Rodríguez en 2010 desarrollan una investigación que ofrece como resultado la importancia de una dirección estratégica del talento humano en el sector público que le apunte al logro de mayor eficiencia e impacto en el diseño e implementación de las políticas públicas

<sup>3</sup> Mediante la adopción de la Ley 165 de 1938 se crea por primera vez en el Estado colombiano el mecanismo de carrera administrativa.

señalara la ley. En otras palabras, la capacitación es un derecho de los trabajadores en procura de fortalecer su gestión y promover su desarrollo.

La Ley 489 de 1998<sup>4</sup>, establece que el Plan Nacional de Formación y Capacitación es uno de los dos pilares sobre los que se cimienta el Sistema de Desarrollo Administrativo, entendido este como el ciclo de mejora continua de la gestión pública. Igualmente, el modelo de empleo público adoptado por la Ley 909 de 2004 estableció que la capacitación está orientada al desarrollo de capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar la eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los individuos y el mejoramiento en la prestación de los servicios<sup>5</sup>.

A partir de las consideraciones constitucionales y legales, la formación y capacitación de los servidores públicos tiene un carácter estratégico, por ello la necesidad de fijar una política en la materia. El primer acercamiento a esta política se dio en el CONPES 2790 de 1995, que adoptó el modelo de gestión pública orientada a resultados en el Estado colombiano. Allí, se estableció una línea de acción que sentó las bases para la elaboración de un Plan Nacional de Formación y Capacitación del Servicio Público.

No obstante, fue hasta la expedición del Decreto Ley 1567 de 1998<sup>6</sup> que se definió el marco institucional para la Política de Formación y Capacitación con la creación del Sistema Nacional de Capacitación, que establece cinco componentes, visto bajo un enfoque institucionalista<sup>7</sup>:

---

<sup>4</sup> Artículo 16, Ley 489 de 1998

<sup>5</sup> Artículo 36, Ley 909 de 2004

<sup>6</sup> Decreto Ley 1567 de 1998. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado

<sup>7</sup> El “enfoque institucionalista” hace referencia al marco teórico y conceptual donde se plantea la comprensión y análisis de la sociedad y la producción a partir de los actores, su cultura y los mecanismos usados para organizarse (North, 1990).



1. Conjunto de reglas jurídicas y técnicas relacionadas con la definición y alcance del Sistema.
2. Actores institucionales que guían, coordinan, regulan y ejecutan las actividades relacionadas con la formación y capacitación.
3. Lineamientos de política (Plan Nacional de Formación y Capacitación) e instrumentos de aplicación en las entidades públicas (Planes Institucionales de Capacitación).
4. Diferentes recursos que se dispongan sobre la materia y los responsables para la implementación de planes de capacitación en cada organización.
5. Conjunto de principios, objetivos y definiciones conceptuales de la formación y la capacitación para el sector público (Ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Sistema Nacional de Capacitación y sus componentes



Fuente: Función Pública, 2016, tomando como base el Decreto Ley 1567 de 1998

En el año 2007, con el Decreto 4665 se actualizó el Plan Nacional de Formación y Capacitación (PNFC) denominado *Política Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo en Competencias*, en donde se esboza la metodología de proyectos de aprendizaje en equipo como elemento novedoso para desarrollar los Planes Institucionales de Capacitación. A ese Plan se unieron las guías de *formulación de Planes Institucionales de Capacitación (PIC) con base en Proyectos de Aprendizaje en Equipo (PAE)* y el *Plan Institucional de Capacitación (PIC) Guía para su evaluación*.

Diez años después de la adopción del Plan *Política Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo en Competencias*, surge la necesidad de revisar la evolución y aporte de los procesos de capacitación para el desarrollo y profesionalización del servidor público. Con ello surge también, el fortalecimiento de la gestión pública en un círculo de mejora continua que responda a las dinámicas del entorno y los contextos en los que se desenvuelven las entidades públicas, esto teniendo en cuenta los aspectos que aquí se enumeran:

#### **1. Recomendaciones de actores involucrados con el proceso de formación y**

**capacitación:** se adelantaron conversatorios<sup>8</sup> con expertos académicos, miembros de las comisiones de personal y organizaciones sindicales y líderes de los PIC sobre la actualización de la estrategia de capacitación para los servidores públicos. Allí, se les solicitó presentar sus ideas, experiencias y planteamientos sobre la estructura conceptual y metodológica que debe contener un plan de formación y capacitación para las diferentes instancias que conforman la estructura gubernamental en el escenario actual.

---

<sup>8</sup> Se realizaron el 7, 8 y 9 de octubre de 2015

De igual forma, se recogieron las observaciones, comentarios y necesidades que presentaron los asistentes al séptimo encuentro del equipo transversal de Talento Humano<sup>9</sup>. En este evento, se consultó a los participantes por los cambios que consideraban debía hacerse al empleo público, siendo la capacitación uno de los tópicos de mayor recurrencia en los aportes recibidos.

- 2. Recomendaciones internacionales de organismos multilaterales:** para países como Colombia, resulta de gran importancia su vinculación activa a las tendencias globales, y conseguir socios estratégicos y alianzas internacionales para enfrentar los desafíos económicos, sociales y de buen gobierno, aprovechando de mejor manera las oportunidades que se presenten.

Por ello, las prácticas que se adopten, tanto en elementos de la gestión pública como en la capacitación, deben considerar las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>10</sup> y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>11</sup>.<sup>12</sup> Las observaciones que presente este último son especialmente relevantes debido al interés del Estado colombiano en hacer parte de esta organización.

---

<sup>9</sup> Evento realizado el 15 de junio de 2016, en el marco de la estrategia adelantada por la Función Pública en el que se busca acercar a sus grupos de interés para fortalecer el proceso de toma de decisiones, diseño e implementación de políticas públicas.

<sup>10</sup> El Índice de Desarrollo del Servicio Civil es instrumento que mide el avance de los gobiernos de América Latina y el Caribe hacia las buenas prácticas para la gestión del servicio público, consagradas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Por su parte, el informe desarrollado en 2013 ‘Una década de reformas del servicio civil en América Latina’ presenta un análisis de las debilidades y oportunidades que presenta la región en la materia.

<sup>11</sup> En el documento ‘Colombia, la implementación del buen gobierno’, publicado en 2013, la OCDE señala las recomendaciones para implementar buenas prácticas y fortalecer la gobernanza en una sociedad democrática.

<sup>12</sup> En el documento ‘Colombia, la implementación del buen gobierno’, publicado en 2013, la OCDE señala las recomendaciones para implementar buenas prácticas y fortalecer la gobernanza en una sociedad democrática.

- 3. Acercar los procesos de capacitación a los nuevos desafíos del Estado colombiano:** la construcción de la paz, el fortalecimiento de la democracia y el cierre de las brechas económicas y sociales en un escenario de posacuerdo con la guerrilla de las FARC, requieren de servidores públicos capaces de responder a estos nuevos retos. Por ello, los procesos de formación y capacitación deben responder al desarrollo de habilidades, capacidades y competencias en esa materia.

Con el anterior proceso metodológico se ha estructurado un plan sólido, que responde eficientemente a las demandas sociales y a la realidad institucional de un Estado que reconoce al ciudadano como el centro de su accionar y al servidor público como el corazón del cambio y de la consolidación de una gestión pública moderna, eficiente, productiva, transparente y participativa.

## 2. Diagnóstico<sup>13</sup>

### 2.1 Metodología

El presente diagnóstico y levantamiento de la línea base combina cinco fuentes de información para el procesamiento de datos sobre el estado actual del Sistema Nacional de Capacitación y de la formación, la capacitación y el entrenamiento ofrecido por las entidades públicas. Los datos recolectados se consolidaron usando para ello el análisis explicativo como método para describir los hechos observados y además de ello, referenciar las posibles causas que hayan ocasionado algún nivel de problemática en la capacitación, formación y entrenamiento.

Las fuentes de información empleadas fueron:

- Estudio descriptivo realizado a partir de la encuesta de evaluación del Plan Nacional de Formación y Capacitación elaborado en 2013.
- Análisis de datos a partir de los reportes hechos por las entidades públicas a través de herramientas de reporte tales como FURAG, MECI, SIGEP.
- Recolección de datos a partir de mesas de trabajo con los responsables de la ejecución de los planes y programas de capacitación en las diferentes entidades públicas
- Revisión bibliográfica (documentos, textos, libros, escritos) que enmarque las experiencias y tendencias de formación, capacitación y entrenamiento y su relación con la productividad como ventaja competitiva y sostenible en las organizaciones.

---

<sup>13</sup> El diagnóstico presentado en este documento es la síntesis del trabajo realizado por Nerey Ortega y Daniel Fonseca en cuanto a recolección, sistematización y análisis de datos en el marco de la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación. Los productos correspondientes al Contrato de Prestación de Servicios 059 de 2015 y el documento “Plan Nacional de Formación y Capacitación orientado a la Gestión del Conocimiento” (2016), son parte integral de este Plan.

- Recomendaciones elaboradas por autoridades nacionales e internacionales en materia de la gestión del talento humano y desarrollo del capital humano.

## 2.2 Marco conceptual de la capacitación, la formación y el entrenamiento en Colombia

El Decreto Ley 1567 de 1998 ha establecido las definiciones conceptuales de capacitación y formación para el sector público. Del mismo modo, la Función Pública en el concepto técnico 100-10 de 2014 aclaró el término de entrenamiento aplicado al sector público colombiano. A continuación se mencionan las dediciones de estos conceptos y con ello delimitar el marco de acción del diagnóstico y de la apuesta estratégica de este Plan.

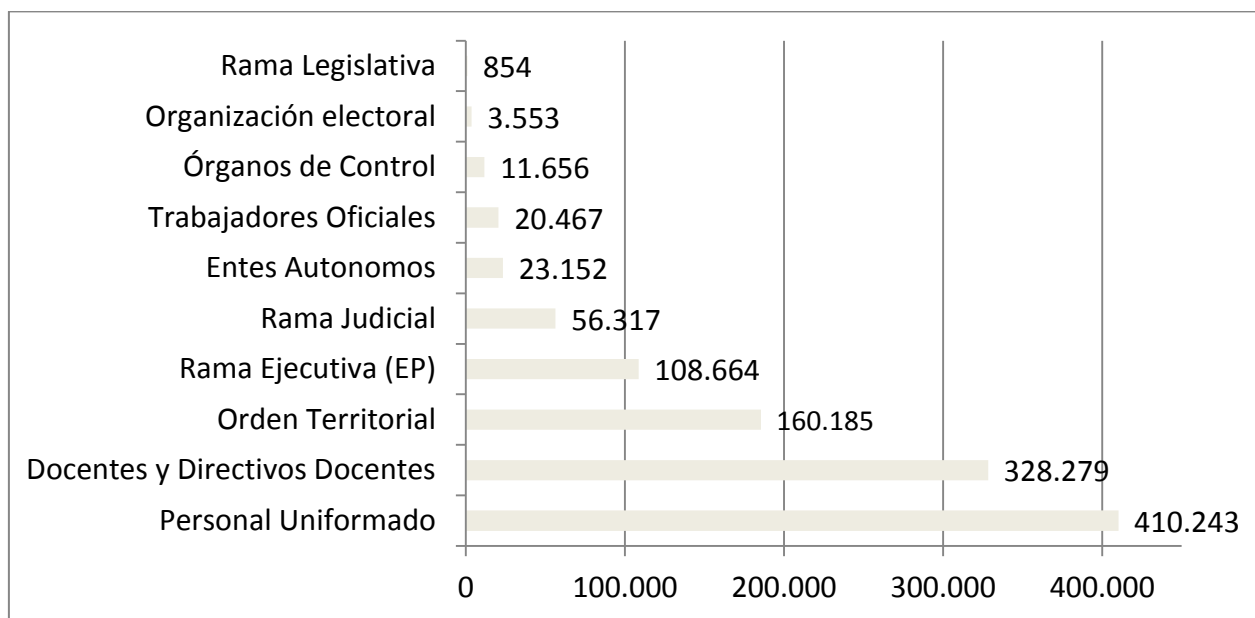
- **Capacitación:** Es el conjunto de procesos organizados relativos a la educación para el trabajo y el desarrollo, como a la educación informal. Estos procesos buscan prolongar y complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el perfeccionamiento de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al desarrollo personal integral y al cumplimiento de la misionalidad de las entidades.
- **Formación:** En el marco de la capacitación, es el conjunto de procesos orientados a desarrollar y fortalecer una ética del servidor público basada en los principios que rigen la función administrativa.
- **Entrenamiento:** En el marco de gestión del recurso humano en el sector público, el entrenamiento es una modalidad de capacitación que busca impartir la preparación en el ejercicio de las funciones del empleo con el objetivo de que se asimilen en la práctica los oficios. En el corto plazo, se orienta a atender necesidades de aprendizaje específicas requeridas para el

desempeño del cargo, mediante el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes observables de manera inmediata.

### 2.3 Caracterización de los servidores públicos<sup>14</sup>

Los servidores públicos corresponden al 2,34% de la población nacional<sup>15</sup>, de los cuales el 98,2% (1.128.263) corresponde a empleados públicos, mientras que los trabajadores oficiales representan el 1,8% (20.477 ). La Rama Ejecutiva concentra el 92% del total de empleados al servicio del Estado; los entes autónomos, el 2%; la Rama Judicial el 5%, la Legislativa solo un 0,07%. Los demás organismos estatales alcanzan el 1.2%. El 65% de la fuerza laboral del Estado lo constituyen Docentes (29%) y Uniformados (36%). (Ver Gráfico 2):

**Gráfico 2.** Distribución de cargos públicos



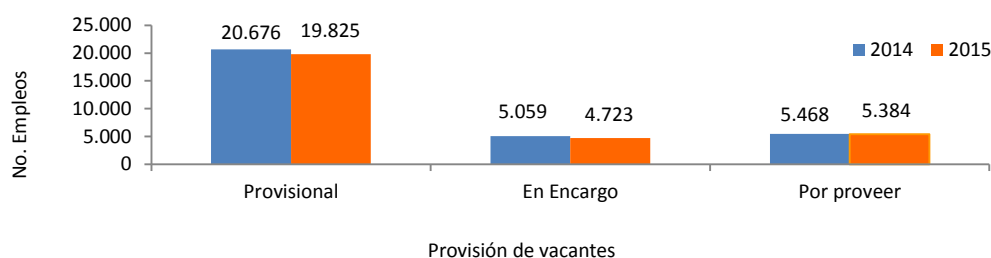
Fuente: Dirección de Empleo Público - SIGEP (Febrero de 2017)

<sup>14</sup> La caracterización se elaboró teniendo como base los datos consolidados en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP. El número total de cargos corresponde a las tres ramas del poder público, entidades territoriales, organismos autónomos, órganos de control y vigilancia y la organización electoral.

<sup>15</sup> De acuerdo con las cifras reportadas por el DANE la población de Colombia, con corte a 31 de diciembre de 2016, corresponde a 49.021.139 habitantes.

Como se mencionó, la Rama Ejecutiva concentra el mayor número de servidores públicos. En el orden nacional se encuentran 108.664 empleos<sup>16</sup>, de los cuales el 29% no estaban provistos de manera definitiva en la vigencia 2016. De ellos, el 66,2% se encuentran provistos mediante nombramiento provisional, el 15,8% mediante encargo y el 18% sin proveer (Ver Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Vacantes de la Rama Ejecutiva del orden Nacional (2014 y 2015)



Fuente: Plan Anual de Vacantes, Función Pública, (2015 y 2016).

### **Composición, nivel educativo y otras características de los servidores públicos (Rama Ejecutiva Orden Nacional)**

Para 2016, la composición del empleo por género era de 51% correspondiente a mujeres, superando en un 2% al número de hombres. Para el año 2015, las mujeres alcanzaron una participación del 38% en el máximo nivel decisorio, superando lo estipulado por la Ley 581 de 2000 que establece un porcentaje mínimo del 30% de los cargos. De los 2.060 gerentes públicos, las mujeres representan el 40%. En este grupo de servidores, el nivel educativo predominante es la especialización (57%) y el rango de edad más representativo es de 50 a 56 años de edad. Más del 60% tiene experiencia laboral mayor a 10 años.

El rango de edad con mayor predominancia en el empleo público es de 30 a 39 años (29%), seguido por el rango de 50 a 56 años (20%) y por el rango de 40 a 45 años (17%). La población

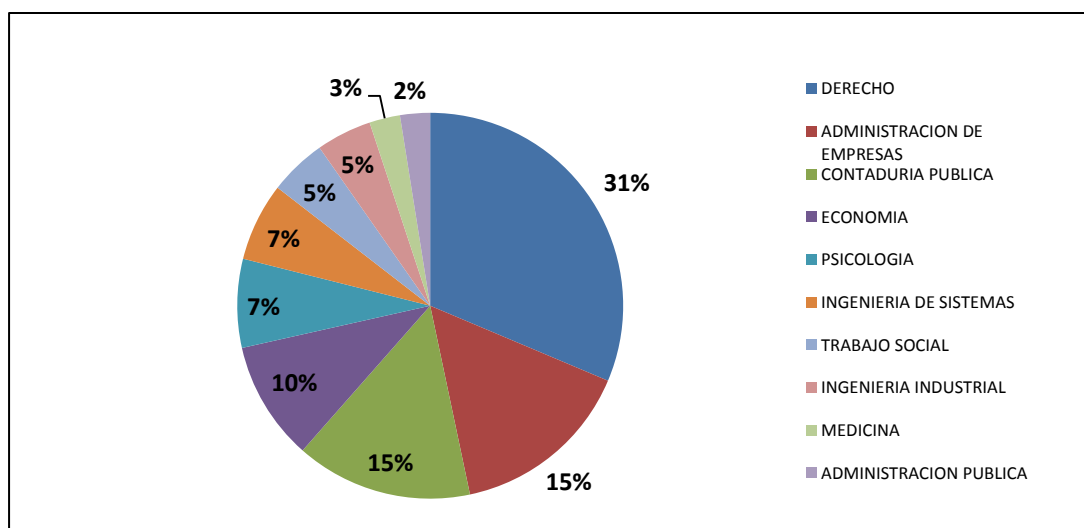
<sup>16</sup> Esta cifra no incluye uniformados ni docentes.



juvenil (17 a 28 años) cuenta con un porcentaje de participación del 12% sobre el total de empleos de la Rama Ejecutiva.

Adicionalmente, el nivel de formación educativa que predomina es la educación profesional (49%). Del máximo nivel educativo registrado, la titulación de especialista (24%) es el de mayor participación, seguida de maestría (3%) y doctorado (0.3%). Frente a las disciplinas académicas, los servidores registran más de 600 diferentes profesiones. Se observa claramente que el Derecho es la profesión que predomina en el sector público, seguido por la Administración de Empresas, la Contaduría Pública y Economía. Los Administradores Públicos, que son los profesionales con formación específica para ocupar cargos públicos, representan el 2% del total de empleos de la Rama Ejecutiva del orden nacional (Ver gráfico 4).

**Gráfico 4.** Principales disciplinas académicas a nivel de Pregrado de los Servidores Públicos

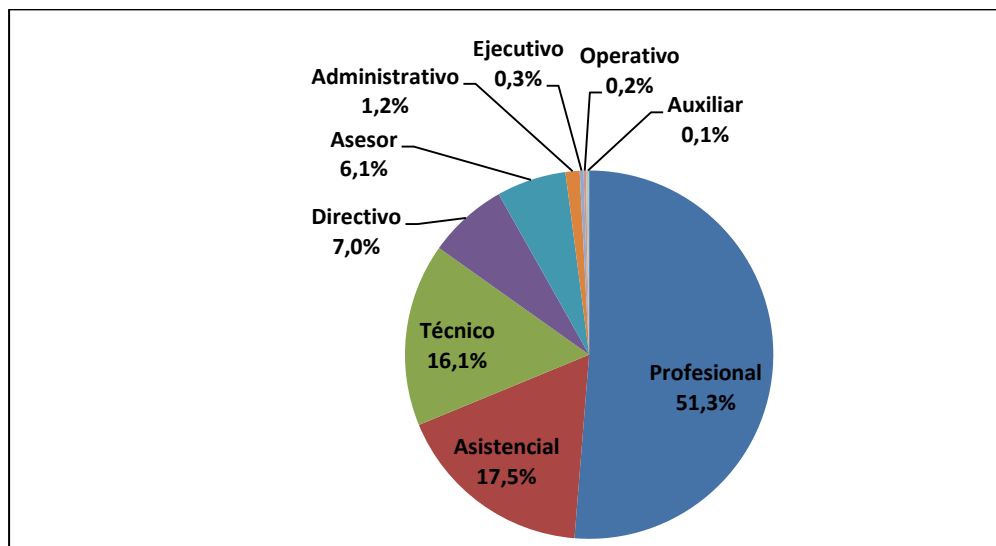


Fuente: Dirección de Empleo Público - SIGEP (Corte 31 de diciembre de 2016)

Respecto a los administradores públicos cabe resaltar que del total vinculado al Estado, el 74% se encuentra en entidades del orden nacional y el 26% restante en el orden territorial. El nivel

jerárquico en el que se encuentran vinculados principalmente es el profesional, seguido del asistencial y el directivo (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5.** Nivel jerárquico del empleo en el que se encuentran vinculados los administradores públicos



Fuente: Dirección de Empleo Público - SIGEP (Corte 31 de diciembre de 2016)

Los Sectores que cuentan con el mayor número de servidores con estudios universitarios, en relación con el número total de sus servidores son Hacienda e Inclusión Social. En el caso de Hacienda es importante resaltar que es el sector que cuenta con el mayor número de servidores que tiene estudios de posgrado, siendo el sector con la mayor proporción de servidores altamente calificados (Ver cuadro 1). El sector de Justicia y Derecho tiene el mayor número de servidores con estudios básicos y técnicos en relación con el número total de sus servidores.

**Cuadro 1.** Nivel académico de servidores públicos por sector administrativo

Sector Administrativo	Básica secundaria	Técnica profesional	Tecnológica	Profesional	Especialización	Maestría	Doctorado
Agricultura y Desarrollo Rural	0,7%	0,2%	0,2%	0,9%	0,8%	0,2%	0,0%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,4%	0,1%	0,1%	0,5%	0,4%	0,1%	0,0%
Ciencia, Tecnología e innovación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Comercio, Industria y Turismo	0,3%	0,1%	0,1%	0,5%	0,7%	0,1%	0,0%
Cultura	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%
Defensa	12,1%	1,8%	1,1%	5,1%	2,2%	0,2%	0,0%
Del Deporte, la Recreación, y el Aprovechamiento del Tiempo Libre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Educación	0,2%	0,1%	0,0%	0,4%	0,5%	0,2%	0,0%
Estadísticas	0,5%	0,1%	0,2%	0,9%	0,7%	0,1%	0,0%
Función Pública	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%
Hacienda y Crédito Público	1,9%	0,3%	0,4%	3,7%	6,3%	0,5%	0,0%
Inclusión Social y Reconciliación	1,2%	0,2%	0,1%	3,0%	3,9%	0,3%	0,0%
Interior	0,6%	0,1%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
Justicia y del Derecho	12,0%	0,5%	0,8%	5,8%	1,5%	0,1%	0,0%
Minas y Energía	0,2%	0,1%	0,0%	0,4%	0,6%	0,2%	0,0%
Planeación	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%
Presidencia de la República	0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,5%	0,1%	0,0%
Relaciones Exteriores	1,1%	0,2%	0,1%	1,1%	0,4%	0,2%	0,0%
Salud y Protección Social	0,7%	0,5%	0,2%	1,2%	1,7%	0,3%	0,0%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%
Trabajo	0,7%	0,2%	0,3%	1,6%	1,7%	0,3%	0,0%
Transporte	1,8%	0,2%	0,2%	1,0%	0,9%	0,1%	0,0%
Vivienda Ciudad y Territorio	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%
<b>Total general</b>	<b>35,5%</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>27,4%</b>	<b>24,5%</b>	<b>3,4%</b>	<b>0,1%</b>

Fuente: Dirección de Empleo Público - SIGEP (Con corte a 31 de diciembre de 2016)

Los sectores que cuentan con mayor número de administradores públicos vinculados del total de ubicados en el orden nacional son el sector de Hacienda (23%), Justicia y Derecho (11%), Función Pública (9%), Inclusión Social (8%), Trabajo (7%) y Defensa (6%).

En términos generales se puede resumir que: en cuanto a los rasgos característicos de los servidores públicos (Rama Ejecutiva Orden Nacional), cerca del 30% de las personas vinculadas se encuentra en provisionalidad, el rango de edad predominante está entre los 30 y 39 años de edad, muestran un moderado grado de formación (más del 50% cuenta con algún título universitario) y las disciplinas de mayor predominancia corresponden a las ciencias del derecho y las ciencias sociales. Conocer estos rasgos característicos resulta de importancia en el momento de definir planes o programas de capacitación a nivel institucional. Un ejemplo de ello, es la situación de provisionalidad y las dificultades o restricciones normativas que se encuentran para su acceso a programas de capacitación institucional.

Como se puede observar el grado de vinculación con el Estado en la Rama Ejecutiva del orden nacional tiene un porcentaje de provisionalidad cercano al 30%. Esta situación genera dificultades a la hora de ofertar programas de capacitación a estos servidores vinculados, pues solo se benefician de programas de inducción y reinducción y entrenamiento en el puesto de trabajo. El Decreto Ley 1567 de 1998 señala la necesidad de atender de manera prioritaria a los empleados públicos de carrera administrativa, en la medida que los recursos destinados para la capacitación son escasos y se necesita garantizar la profesionalización y continuidad en el servicio.

Otro aspecto de interés es el que se refiere al avance en el grado de formación profesional de los empleados públicos, si se compara con la caracterización elaborada por la Función Pública en

2006, en el que se podía observar que el número de servidores con un título de formación universitaria no superaba el 40%<sup>17</sup>. Si bien se observa que el número aumentó, las recomendaciones sobre la capacitación y el entrenamiento apuntan a la profesionalización de los servidores públicos en general.

#### **2.4 Análisis institucional de la formación y capacitación**

El análisis institucional de la formación y la capacitación se divide en dos partes. La primera parte, corresponde al ejercicio adelantado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que tiene a su cargo el asesoramiento a las entidades públicas en materia de elaboración de los Planes Institucionales de Capacitación. De igual forma, por su nacionalidad tiene a cargo la oferta de capacitación a nivel territorial y de altos directivos. La segunda parte, corresponde a la labor que han adelantado las entidades públicas en materia de capacitación, teniendo como guía los lineamientos del Plan Nacional de Formación y Capacitación denominado “para el desarrollo de competencias laborales”.

- *El rol de la ESAP en los procesos de capacitación institucional*<sup>18</sup>.

Dentro de las funciones y competencias asignadas a la ESAP, se encuentran: i) la oferta de capacitación a entes territoriales para el fortalecimiento de la gestión pública, ii) la capacitación a altos directivos de la Rama Ejecutiva; y iii) la asesoría y asistencia técnica a las entidades públicas en la formulación y aplicación de Planes Institucionales de Capacitación.

---

<sup>17</sup> Informe: caracterización del empleo público en Colombia Rama Ejecutiva – Junio De 2006

<sup>18</sup> Para adelantar este análisis se tuvo como base la información reportada en los informes oficiales de gestión de 2013 a 2016.

Los procesos de capacitación a servidores públicos tuvieron como objetivo garantizar las capacidades técnicas, administrativas, pedagógicas y de buen gobierno de las entidades públicas. Para los años 2015 y 2016 se incluyó el objetivo de capacitar a los gobiernos locales y ciudadanía en general para el fortalecimiento institucional y gobernanza para la paz. El cuadro 2 muestra la dinámica de capacitaciones ofrecidas por la ESAP en el marco del fortalecimiento administrativo e institucional del 100% de los municipios, a través de la capacitación en temas del saber administrativo público.

**Cuadro 2.** Servidores públicos capacitados por la ESAP en el marco del fortalecimiento administrativo e institucional

Descripción	2013	2014	2015	2016
Número de participantes en eventos de capacitación	333.716	316.669,00	187.419	316.000
Total Servidores Públicos Capacitados	94.838	73.527	76.804	27.116
Ejecución Presupuestal	\$ 9.775.557.902	\$ 10.440.593.508	\$ 11.631.958.092,00	\$11.779.963.621,00

Fuente: Informes de gestión ESAP (2013 - 2016).

Para los programas de capacitación impartida por la Escuela de Alto Gobierno para directivos del orden nacional y territorial, en 2013 y 2014 se dirigió a autoridades públicas, equipos de trabajo y servidores públicos que tuvieran relación con la gerencia pública, buscando fortalecer las competencias gerenciales que contribuyen a la eficacia de la gestión pública. Para el 2015, la capacitación se orientó a adelantar programas de inducción dirigidos a autoridades electas (Ver cuadro 3).

**Cuadro 3.** Altos directivos capacitados por la ESAP en el marco del fortalecimiento administrativo e institucional

Descripción	2013		2014		2015		2016	
	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado
Número de personas participantes en eventos de capacitación	244.167	265.037	253.575	306.447	1.135	1.187*	8.000	11.004
Número de servidores públicos capacitados en eventos con intensidad superior a 40 horas	3.455	4.162	N.A	N.A	N.A	N.A	442	563**
Eventos de capacitación	1.058	1.444	1.181	1.413	200	496	120	153***

\* Proceso de capacitación orientado a autoridades electas para el periodo 2016 - 2020.

\*\* Municipios fortalecidos

\*\*\* Del total de eventos, 20 se orientaron a la capacitación y fortalecimiento de la alta gerencia del orden nacional

Fuente: Informes de gestión ESAP (2013 - 2016)

Finalmente, sobre la asesoría a entidades públicas la ESAP desarrolla asistencia técnica integral principalmente a los entes territoriales, en temas relacionados con:

- a) Gestión fiscal y financiera de las entidades públicas
- b) Reestructuración administrativa
- c) Servicios públicos domiciliarios
- d) Desarrollo institucional
- e) Selección de personal
- f) Evaluación de desempeño
- g) Modelos gerenciales públicos
- h) Gestión de la calidad

- i) Desarrollo organizacional
- j) Interventoría administrativa
- k) Formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y proyectos de desarrollo.
- l) Ordenamiento territorial
- m) Coordinación en las políticas del desarrollo institucional
- n) Asesoría en cooperación internacional
- o) Participación ciudadana y control social

Todos los temas en los que brinda asesoría a entes territoriales se encuentran directamente relacionados con las temáticas por competencias que se establecieron en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de 2007. En este mismo sentido, desde el 2013 se viene adelantado el proyecto estratégico “gestión del talento humano por competencias laborales” en el orden territorial. El cuadro 4 muestra la dinámica de asesoría y/o asistencia técnica ofrecida por la ESAP en el periodo 2013 – 2016.

**Cuadro 4.** Gestión de asesoría y asistencia técnica adelantada por la ESAP en temas relacionados con la capacitación

Descripción	2013		2014		2015		2016	
	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado
Asesorías realizadas a entidades públicas y asistencia técnica	390	430	402	401	193	165	170	175

Fuente: Informes de gestión ESAP (2013 - 2016)

Como se observa en los datos analizados, la ESAP ha mostrado una gestión dinámica frente al acompañamiento y oferta de programas de capacitación. No obstante, se observa una reducción



de las metas de gestión trazadas para los años 2015 y 2016. Para el año 2015, esta reducción se justifica en la priorización de la inducción y capacitación de autoridades públicas territoriales electas.

De otra parte, no es posible medir los resultados o el impacto de la capacitación ofrecida. La información analizada tampoco muestra algún nivel de valoración de en que tanto se ha impactado en el rendimiento de los servidores o en la productividad de las entidades, especialmente de los entes territoriales. No obstante, un análisis de regresión de la EDID indica que existe una correlación positiva al 95% entre las percepciones de efectividad de los servidores sobre las labores relacionadas con aprendizaje, formación y capacitación, y el Índice de Desempeño Integral de los entes territoriales. La misma significancia estadística se mantiene cuando se observa por desempeño fiscal, PIB, homicidios y desplazamiento.

En este sentido, se observa que el 57% de los municipios en Colombia mejoraron sus resultados de gestión pública en el 2014 con respecto al 2013, según la medición de Desempeño Integral que anualmente hace el Departamento Nacional de Planeación (DNP), lo que demuestra avances en los procesos administrativos fiscales de las entidades territoriales. De lo anterior, se puede colegir que uno de los factores que ha contribuido en la mejora de la gestión pública a nivel territorial está relacionado con el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, habilidades y competencias de los servidores públicos del orden territorial.

- *Los procesos de capacitación en las entidades públicas.*

Dado el contexto y en aras de identificar las situaciones problemáticas del sistema actual, categorizarlas y asignarles un grado de importancia se aplicó la metodología de árbol de problemas<sup>19</sup>, que se presenta a continuación (Ver Gráfico 6).

**Gráfico 6.** Arbol de problemas



Fuente: Función Pública, 2016

*Primer eje problemático (causas):*

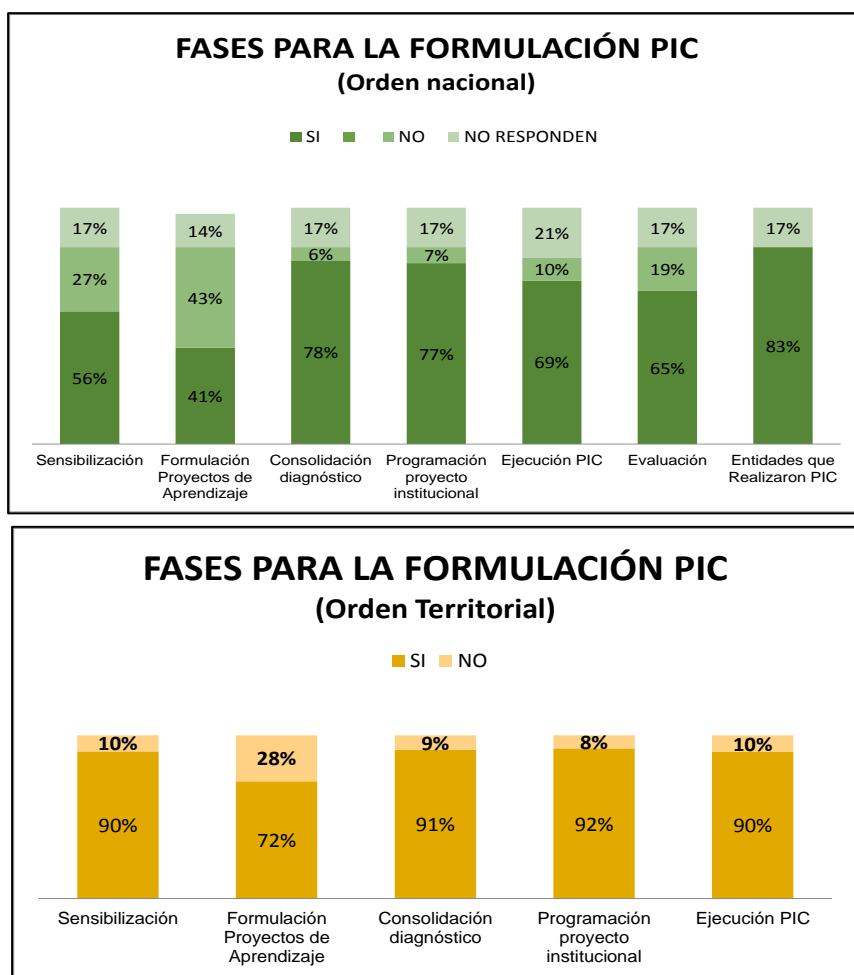
El primer eje problemático se sintetiza en el desajuste existente entre las actividades de formación y capacitación, las necesidades del servidor público y las necesidades organizacionales para la adecuada gestión misional. Sanabria (2015) concluyó que, en los planes institucionales de capacitación, las entidades recurren mucho más a los métodos tradicionales para realizar sus acciones de formación, como por ejemplo cursos, talleres, diplomados, seminarios, entre otros. Los proyectos de aprendizaje en equipos están orientados a desarrollar habilidades y

<sup>19</sup> Para la identificación y elaboración del árbol de problemas se empleó la metodología de Marco Lógico.

competencias relacionadas con problemas experimentados a nivel de entidad, desde la perspectiva operativa y de apoyo.

Estas situaciones se pueden evidenciar con la información suministrada por las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional a través del Formulario Único de Reporte de Avances en la Gestión (FURAG) y de las entidades de orden territorial a través del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) con corte a diciembre de 2015, aplicada en 2016. (Ver Gráficos 5 y 6).

**Gráfico 7.** Fases para la formulación PIC orden nacional y orden territorial

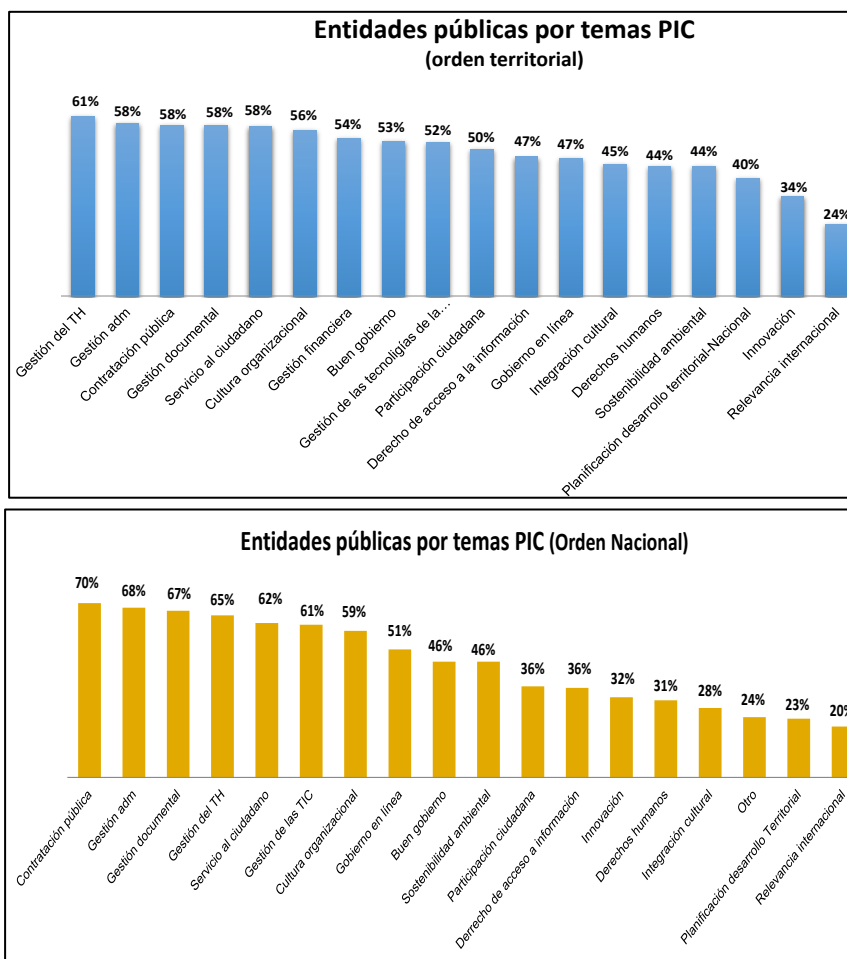


Fuente: FURAG y MECI, 2015

Como se observa, las entidades de orden territorial son más proclives a utilizar la metodología de capacitación basada en Proyectos de Aprendizaje en Equipo (PAE) con un 72% de aplicación, que las entidades del orden nacional donde la metodología solo es aplicada en un 41% de las ocasiones. Consultadas las entidades del orden nacional, la mayoría de estas cubren sus necesidades de capacitación a través de contratación con personas externas, convenios con entidades educativas y oferta de capacitación gratuita, ofrecida por organismos no gubernamentales o multilaterales.

Otro aspecto que se observa es que aunque el reporte de gestión en materia de capacitación muestra que las entidades surten en su gran mayoría los hitos o pasos para la formulación de los programas de formación y capacitación, no se puede concluir si los resultados son favorables para el desarrollo personal o la productividad institucional. A nivel territorial no se reporta gestión alguna sobre la evaluación de la capacitación o la valoración de resultados. En el orden nacional, 65% de las entidades reportan haber realizado evaluación, no obstante, se consultó con las entidades sobre estas evaluaciones y no se encontró información concluyente.

**Gráfico 8. Entidades públicas por temas PIC- orden nacional y orden territorial**

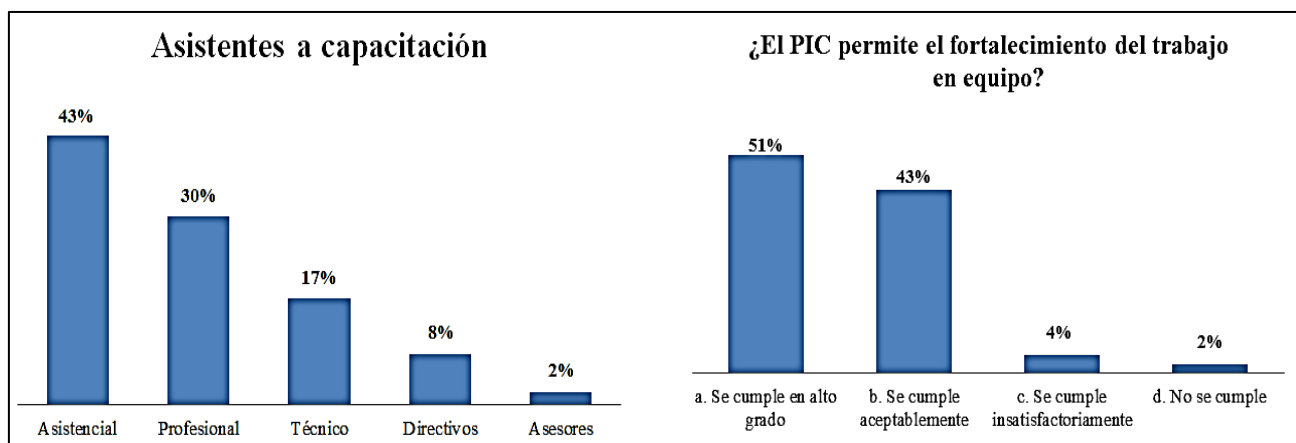


Fuente: FURAG y MECI, 2015

La mayoría de temáticas de capacitación que adelantan las entidades esta relacionada con procesos de áreas transversales, pero la evidencia de entrenamiento o aplicabilidad de los conocimientos es baja o nula. Los procesos de estas áreas se relacionan más con la dimensión del “hacer” y del “saber-hacer” de las competencias, por cuanto la capacitación en esta materia debería tener una orientación al entrenamiento y aplicabilidad de las temáticas abordadas.

Así mismo, en los reportes realizados se observa que los programas de formación y capacitación impartidos a los servidores públicos están dirigidos, en su mayoría, a los niveles administrativos. Los programas de capacitación e inducción no se aplican eficazmente a los niveles directivo y asesor que tienen la responsabilidad de la toma de decisiones y de direccionamiento de las entidades públicas. (Ver Gráfico 8).

**Gráfico 9.** Grupos focalizados para la capacitación



Fuente: FURAG y MECI, 2015

El principal propósito del Plan Nacional de Formación y Capacitación era el fortalecimiento de los grupos internos de trabajo. Frente a este criterio la información reportada por las entidades muestra que la mitad considera que sí se ha fortalecido el trabajo en equipo y por ende a los grupos internos de trabajo. Esta situación pone de manifiesto el resultado positivo de las metodologías implementadas y los instrumentos para la formulación de los Planes Institucionales de Capacitación.

### *Segundo eje problemático*

Una de las principales falencias dentro de las entidades públicas es la baja asignación presupuestal a los programas de formación y capacitación, originada en la inadecuada planeación

de la capacitación, pues no se fundamenta en un sólido diagnóstico de necesidades. Es común encontrar entidades en donde las actividades programadas se vinculan más con las preferencias del empleado que con sus necesidades operativas o las de la institución.

En el estudio realizado por la Función Pública y la ESAP (2013), se detectó que la formulación del PIC, en el 59% de las entidades en las que se aplicó el estudio, se realiza con base en la encuesta de necesidades aplicada a los servidores, mientras que solo un 36% basa esta formulación en los requerimientos estratégicos y de gestión de la entidad. De igual manera, solo el 52% de las entidades organiza su PIC en función de las prioridades estratégicas institucionales, mientras que un 42% no cumple con este criterio. De este 42% que respondió negativamente, el 38,7% corresponde a entidades municipales, el 1,5% a entidades departamentales y el 1,4% a entidades nacionales.

Por su parte, en el análisis realizado a los Planes Anuales de Bienestar y de Capacitación de 23 de las 24 entidades cabeza de sector, se evidencia que todas las entidades examinadas hacen referencia al impacto que el Plan tiene sobre los objetivos y/o lineamientos institucionales. Sin embargo, ninguna entidad establece de forma clara cómo dichas actividades aportan a estos objetivos (Sanabria, 2015). Se concluye que las acciones de formación y capacitación están encaminadas a mejorar la capacidad de trabajo y/o eficiencia de los servidores públicos, desarrollando sus competencias y capacidades buscando cerrar las “brechas” entre estas y los cargos que ocupan.

La mayoría de planes de capacitación están orientados para los individuos o grupos, muy pocos hacia la formación de capacidades organizacionales. Adicionalmente, la identificación de necesidades, en general, se delega al individuo, lo cual puede limitar la orientación de los

programas de formación y capacitación al presente, sin consideración del entorno y los constantes cambios a los que se enfrentan las entidades.

Sanabria (2015) sostiene que la identificación de necesidades de capacitación depende del foco orientador. En algunas entidades se aplican encuestas de necesidades o expectativas de manera individual (foco individual); en otras son los equipos o dependencias quienes realizan las solicitudes (foco de grupo); y en casos muy particulares se tienen inventarios de conocimientos, habilidades y competencias requeridas por los funcionarios de la entidad, que establecen un panorama general (foco organizacional).

Está claro que distintas acciones de capacitación y desarrollo pueden ser usadas para cumplir con los propósitos estratégicos de cada entidad, pero para ello deben ser dirigidas de forma centralizada en atención a un foco organizacional. De igual manera, la identificación de necesidades debe responder principalmente a la planeación estratégica y a las necesidades futuras de la organización.

Otro de los componentes que no tiene un factor fundamental en la planeación es la baja destinación de recursos dirigidos a la capacitación y formación o que no son priorizados adecuadamente. La OCDE establece que, como factor fundamental para que el proceso se lleve a cabo, es necesario tener recursos de inversión que respalden las acciones. En el caso colombiano, se estableció que “la inversión en capacitación es desigual y en ausencia de técnicas de evaluación bien desarrolladas, no es evidente que se esté obteniendo la máxima eficiencia” (OCDE, 2014, p. 398). Esta situación genera inequidades entre las entidades en el momento de asignar los recursos del Presupuesto General de la Nación para esta materia.



En el cuadro 5 se observan las partidas presupuestales de 2017 asignadas para la capacitación. Se tomó para esta comparación a la entidad cabeza de sector y una entidad por cada sector de manera aleatoria. Se puede observar que a pesar de tener similitud en el nivel de complejidad de la mayoría de las entidades, la asignación de presupuesto es diferente para todas. Las diferencias son más notorias entre las entidades del mismo sector.

**Cuadro 5.** Asignación presupuestal de las entidades públicas Rama Ejecutiva orden nacional (2017)

Sector	Entidad	Presupuesto (2017)	Nivel Complejidad entidad**
<b>Sector Ambiente</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	170.000.000	Media
	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)	30.000.000	Media
<b>Sector TIC</b>	Ministerio de las tecnologías de la información y las Comunicaciones	448.170.240	Alta
	Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	17.000.000	N.A.
<b>Sector Minas y Energía</b>	Ministerio de Minas y Energía	15.000.000	Media
	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).	419.905.642	Media
<b>Sector Transporte</b>	Ministerio de Transporte	180.000.000	Media
	Instituto Nacional de Vías - INVÍAS	300.000.000	Alta
<b>Sector Vivienda</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	180.000.000	Media
	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA	40.000.000	Media
<b>Sector Industria</b>	Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo	1.100.000.000	Media
	Superintendencia de Sociedades	600.000.000	Media
<b>Sector Salud</b>	Ministerio de Salud y Protección Social	600.000.000	Alta
	Instituto Nacional de Cancerología	1.177.000.000	Media
<b>Sector Hacienda</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	25.000.000	Alta
	- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN	2.700.000.000	Alta
<b>Sector Justicia</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho	80.000.000	Alta
	Institución Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC	20.000.000	Alta
<b>Sector Interior</b>	Ministerio del Interior	116.248.188	Alta
	Imprenta Nacional	336.900.000	Media
<b>Sector Cultura</b>	Ministerio de Cultura	70.000.000	Media

	Archivo General de la Nación.	34.844.000	Baja
<b>Sector Relaciones Exteriores</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores	400.000.000	Alta
	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	699.000.000	Media
<b>Sector Trabajo</b>	Ministerio del Trabajo	800.000.000	Alta
	SENA	4.000.000.000	Alta
<b>Sector Agricultura</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	45.000.000	Media
	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	80.000.000	Media
<b>Sector Defensa</b>	Ministerio de Defensa Nacional	1.800.000.000	Alta
	Armada Nacional de Colombia	2.801.000.000	N.A.
<b>Sector Educación</b>	Ministerio de Educación Nacional	300.000.000	Alta
	ICFES	170.000.000	Media
<b>Sector Planeación</b>	Departamento Nacional de Planeación	154.273.779	Media
	FONADE	118.223.467	Media
<b>Sector Presidencia</b>	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	244.007.000	Alta
	Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas	100.000.000	Alta
<b>Sector Inclusión</b>	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	550.000.000	Alta
	Centro Nacional de Memoria Histórica*	-	Baja
<b>Sector Deporte y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - COLDEPORTES-	50.000.000	Media
<b>Sector Función Pública</b>	Departamento Administrativo de la Función Pública	55.000.000	Baja
	Escuela Superior Administración Pública ESAP	239.000.000	Media
<b>Sector Ciencia y Tecnología</b>	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias-	136.773.734	Media
<b>Sector Estadística</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística		Media

\* El Centro de Memoria Histórica no destina recursos para capacitación debido a que todas las personas que laboran en esta entidad se encuentran vinculadas en provisionalidad.

\*\* El nivel de complejidad de la entidad determina el tamaño de la planta de personal, el presupuesto a ejecutar, el MECI, el SGI, entre otros aspectos.

\*\*\*No se incluye la Dirección Nacional de Inteligencia, pues no reporta información presupuestal por considerarse información con reserva.

Fuente: Dirección de Empleo Público, con base en información solicitada por las entidades (con corte a 28 de febrero de 2017)

Al hacer una revisión del Presupuesto General de la Nación (PGN), de los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a los temas de capacitación se evidencia que entre los años 2014 y 2017 solo hubo un incremento del 3%, y se estima que el presupuesto por servidor es de \$282.730<sup>20</sup> para el año 2017 (Ver Cuadro 6).

**Cuadro 6.** Presupuesto comparativo de los rubros de bienestar, capacitación y estímulos. 2014-2017 (cifras en millones de pesos)

Tema	2014	2015	2016	2017
Bienestar	212.743	219.125	225.699	232.470
Capacitación	149.605	154.093	158.716	163.477
Estímulos	18.687	19.248	19.825	20.420
<b>Total rubros PGN</b>	<b>381.035</b>	<b>392.466</b>	<b>404.240</b>	<b>416.367</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015

Para la OCDE, otro de los componentes principales para no dirigir recursos a estos temas es la falta de visión estratégica en este aspecto de la gestión del talento humano. Aunque no existen datos consolidados para establecer un presupuesto mínimo, se evidencia que hay limitaciones presupuestales y los recursos destinados a capacitación y formación no tienen una estructura clara de inversión o cadena de valor que determine productos, resultados e impactos esperados, generando poca efectividad de los programas de capacitación.

En el estudio realizado por la Función Pública y la ESAP (2013) se evidencia que más del 90% de las entidades públicas no realiza ningún tipo de evaluación para medir el aporte de la capacitación a la mejora institucional, generando así un desconocimiento sobre el valor de la capacitación en las entidades públicas. Al no contar con instrumentos que permitan medir el impacto de las capacitaciones, es difícil establecer mecanismos que midan el retorno de la

<sup>20</sup> Estimativo suministrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contabilizando los servidores públicos de las entidades públicas del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación – 2015.

inversión establecido por la entidad y generar así conocimiento para establecer la relación entre gasto y retorno en los servidores públicos.

Igualmente, es importante señalar que el 86% de las entidades encuestadas determinaron como poco efectivas las capacitaciones, ya que no encontraron que estas generaran conocimientos prácticos. En el 87% de los casos, no detectaron desarrollo de las habilidades de los servidores públicos, y en el 88% no se identificaron cambios de actitud en los servidores públicos. Esta situación se puede deber también a que, en la mayoría de los casos, no se observó medición de resultados del proceso de formación y/o capacitación (calificaciones u otros indicadores de resultado a nivel institucional), ni se encontró definido en el diseño de los programas elementos o instrumentos que permitieran la medición del impacto que cada programa tiene sobre el desarrollo (profesionalización) del servidor y, por lo tanto, su aporte a la productividad institucional.

En este orden de ideas, la evaluación que realizó la OCDE estableció que *“la capacitación también parece ser vista como una recompensa por desempeño para el individuo, en lugar de una inversión de la institución en el desarrollo de la capacidad de su personal para mejorar el desempeño de la organización”* (OCDE, 2014, pág. 335). Lo anterior genera que la capacitación no sea vista como un elemento fundamental en el sistema de gestión del talento humano, articulado sobre todo al desarrollo del personal, sino como un gasto u obligación legal que se debe cumplir por parte de las entidades.

### *Tercer eje problemático*

El tercer eje problemático asociado a la formación y la capacitación indica que ésta se centra en actividades operativas y no estratégicas de la entidad. La planeación de la formación y la

capacitación no se fundamenta en diagnósticos sólidos de necesidades de las entidades. Por el contrario, es una práctica común que las actividades programadas se vinculen más con las preferencias individuales de los servidores depositadas en el diagnóstico de necesidades, como se mencionó en el primer eje.

A nivel municipal se pudo observar que el 51% tomó como prioridad las encuestas realizadas a los servidores, mientras que en solo el 27,8% de los casos se acude a los requerimientos estratégicos y de gestión de la entidad. En cuanto a las entidades departamentales, los resultados de la encuesta de necesidades realizadas a los servidores son la prioridad para la formulación del Plan Institucional de Capacitación. En ningún caso se utilizaron los resultados de la evaluación del desempeño de los servidores para definir las necesidades de capacitación.

Otro aspecto relevante que refrenda la existencia de ese desajuste, lo presenta la investigación realizada por Sanabria (2015). En los planes analizados, se detectó que las modalidades y esquemas de formación y capacitación no eran claros y, en su mayoría, eran ofertas educativas externas y que respondían a esquemas de educación formal y no formal ofrecidos por terceros, en detrimento del diagnóstico interno de las necesidades institucionales estratégicas. Algunas entidades mencionan el uso de otros mecanismos que proporciona el Estado (el SENA o la ESAP, por ejemplo) para el desarrollo de actividades de formación.

El estudio también indicó que, en todas las entidades examinadas, los planes hacen referencia al impacto que tienen sobre los objetivos y/o lineamientos institucionales. Sin embargo, en ninguno se observa claramente cómo aporta a los objetivos. La mayoría de entidades reporta como indicadores de gestión únicamente el porcentaje de presupuesto ejecutado y el porcentaje de actividades ejecutadas versus las planeadas, pero no miden el impacto de las actividades.

Muchas evaluaciones, incluso, se fundamentan en la percepción de las personas que recibieron la capacitación y, en un solo caso de los analizados, se solicitó a los jefes directos establecer la efectividad de las acciones. La evaluación del impacto de la formación y capacitación es un tema poco desarrollado por las entidades públicas, y es de especial relevancia para determinar el aporte real que debe tener sobre el mejoramiento institucional.

Los esquemas de evaluación más utilizados se concentran en la gestión de la capacitación. El 99% de las entidades tanto del nivel nacional como territorial no evalúan el impacto de la capacitación, ni los conocimientos adquiridos y, menos aún, la aplicabilidad en el puesto de trabajo. Solo el 0,4% evalúa el aporte a la mejora institucional. Por su parte, en las entidades nacionales el 11,06% de los encuestados no aplican tipos de evaluación mientras que el 0,15% respondió que el tipo de evaluación que aplica es el de aportes a la mejora institucional (Función Pública & ESAP, 2013). Ninguna entidad mencionó indicadores de gestión que demuestren el cumplimiento de los objetivos declarados en las acciones de formación ni la existencia de herramientas necesarias para determinar si la identificación de necesidades, temas y métodos de capacitación son efectivos.

Adicionalmente, se evidenció desarticulación entre la capacitación y la evaluación de desempeño ya que esta última debería dar los insumos básicos para la primera. Se afirma igualmente que la falta de evaluaciones de impacto resta efectividad a todo el proceso de capacitación y formación. Las entidades no cuentan con las herramientas necesarias para determinar si la identificación de necesidades, temas y métodos de formación son efectivas, y tampoco se observa que los distintos proveedores de los programas de capacitación o formación sean evaluados.

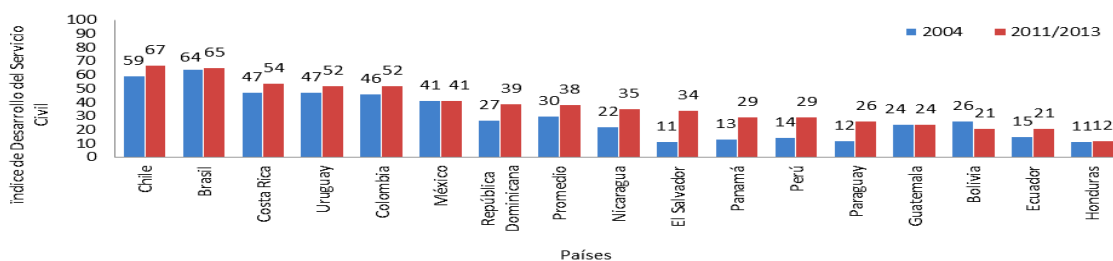
## 2.5 Recomendaciones de organismos internacionales

### *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

En el informe de diagnóstico desarrollado por el BID en 2004 a partir del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)<sup>21</sup>, Colombia obtuvo 46 puntos, por debajo de Brasil (64), Chile (59), Costa Rica (47) y Uruguay (47).

El siguiente estudio sobre el IDSC en 2014 reveló que América Latina presentó un progreso alentador en términos de modernización del servicio civil, aunque este se mantiene en un nivel relativamente bajo: el promedio del índice para los 16 países incluidos en el estudio subió 8 puntos, pasando de 30 a 38. En el contexto latinoamericano Colombia se ubica en el quinto lugar. Chile y Brasil ocupan los primeros lugares, lo que no sorprende dada la tradición que los reconoce como los países que mejores prácticas de servicio civil utilizan en la región. Aunque Colombia aparece por encima de México, países de mucho menor recorrido en procesos de profesionalización de la administración pública como Costa Rica y Uruguay se encuentran por encima o en similar posición, lo que plantea un reto importante para el empleo público en Colombia. (Ver Gráfico 9).

**Gráfico 10.** Índice de Desarrollo del Servicio Civil en Latinoamérica



Fuente: Cortázar et al, 2014

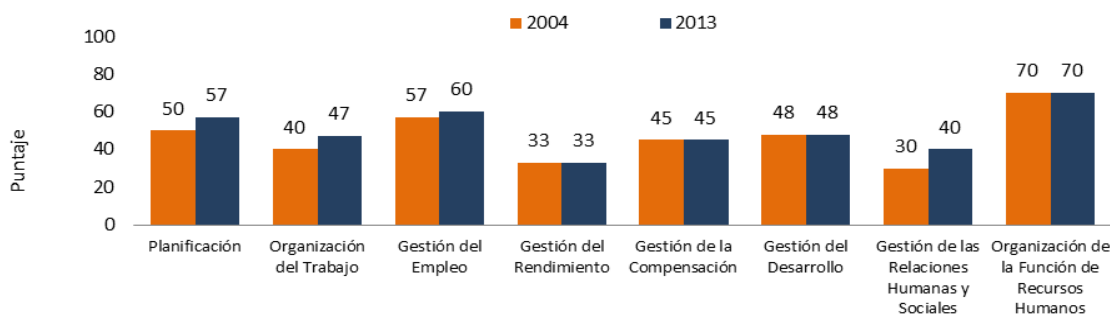
<sup>21</sup> El Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC), desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es un índice agregado que se elabora a partir del diagnóstico de las áreas del talento humano. Su escala va de 0 a 100, donde el máximo puntaje refleja un mejor desempeño.



Como se puede observar, Colombia tuvo mejoras sustantivas en la medición y se pueden explicar por la expedición e implementación de la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios<sup>22</sup>, que sin duda contribuyeron a la regulación y una mejor gestión del empleo y por lo tanto, en el avance de la profesionalización del servicio público. Sin embargo, también se hace evidente que aún queda un largo camino por recorrer hacia la excelencia y que es necesario desarrollar e implementar las acciones que permitan que la política y la normatividad se reflejen y tengan un impacto en el empleo público.

Si se observa cada subsistema que compone el Índice (para Colombia), la Gestión del Desarrollo que es donde se vincula la formación y capacitación, no se presentó avance alguno para ese periodo de tiempo (Ver gráfico 10). Esto indica, no solo la debilidad de la gestión del desarrollo en el empleo público, sino que además obliga a revisar la oportunidad y eficacia que están teniendo elementos como la capacitación para el desarrollo de los servidores públicos.

**Gráfico 11.** Evolución del Índice de Desarrollo del Servicio Civil en Colombia por subsistemas



Fuente: Cortázar et al, 2014

En este sentido, el documento *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia* (Strazza, 2014), indica la necesidad de fortalecer elementos del sistema de empleo

<sup>22</sup> Decretos reglamentarios compilados en 2015 por el Decreto 1083.



público, lo que implica la necesidad de repensar las políticas de capacitación y desarrollo. Así mismo, el documento plantea que las oportunidades de formación y capacitación todavía no muestran los resultados deseados, producto de las restricciones presupuestarias y de la desconexión entre la oferta de formación y las necesidades de desarrollo individual y organizacional. Allí, se resalta la importancia del seguimiento al desempeño de manera que permita, realmente, identificar las áreas de competencia a fortalecer.

En el documento *Una década de reformas del servicio civil en América Latina* (2013), el BID explica cómo, a pesar de que se han venido introduciendo modelos de competencias en los subsistemas de organización del empleo y gestión del empleo, se observa una desarticulación entre los mismos hasta el punto que no existen muestras significativas de avances en las prácticas de promoción y capacitación (BID, 2013). El subsistema de gestión del desarrollo es uno de los que no muestra evolución en los últimos años, por lo que los principales desafíos se centran en mejorar la equidad en los procesos de ascenso, combinar el ascenso jerárquico con la progresión por expansión de competencias y conseguir una práctica más estratégica y evaluada de los procesos de capacitación (BID, 2013).

Como recomendación puntual, el BID propone avanzar en la instalación, dentro de las entidades, de capacidades mucho más efectivas que las visiones tradicionales de cualificación (entendidas como la posesión de conocimientos técnicos especializados en un área determinada). Para ello, plantea la importancia de aprovechar los servicios de valor añadido en recursos humanos que se hallan disponibles en el mercado.

*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*

La OCDE, en el documento *Colombia: la implementación del buen gobierno* (2014), realizó un análisis detallado del estado de la gestión del talento humano en Colombia. Como resultado de ese diagnóstico planteó una serie de recomendaciones por considerar en relación con la formación y la capacitación.

Primero, plantea que es necesario fortalecer la capacidad para reclutar y retener el talento. Además, las entidades deben trabajar por mejorar las habilidades y competencias de las personas que se encuentran al servicio del Estado y fortalecer el desarrollo de las competencias pertinentes, y así mejorar las oportunidades de carrera de los empleados públicos y favorecer la movilidad.

Segundo, a través de los resultados del análisis se ha concluido que la formación y capacitación no presentan el impacto esperado en términos de un mejor servicio público. Según la OCDE, en cada organización “debe ser importante la adquisición de competencias y el mejoramiento de las habilidades a través de la formación y la capacitación continua” (OCDE, 2014). Dicho proceso requiere que tanto los altos mandos como los colaboradores de la entidad asuman el reto de contribuir al cierre de brechas en capacidades y competencias.

Respecto de la evaluación realizada por la Función Pública y la ESAP entre abril y junio de 2013, a través de la encuesta aplicada en 1.338 entidades nacionales y territoriales, se observó que apenas el 76% de las entidades conoce la política nacional de formación y capacitación. De este informe se identifica que si bien las entidades especialmente del orden nacional conocen las orientaciones y los instrumentos metodológicos diseñados para apoyar la gestión, el proceso no está siendo efectivo para los propósitos de la capacitación por las siguientes razones:

- Poco conocimiento de las normas que regulan la formación y capacitación de los servidores públicos.
- Pocas entidades aplican los ejes temáticos del Plan Nacional de Formación y Capacitación, siendo el nivel municipal el que menor aplicabilidad registra.
- Desarticulación entre las orientaciones metodológicas para formular el PIC y su implementación en las entidades.
- Para un gran número de entidades sigue siendo prioritario formular el PIC con base en la encuesta de necesidades realizada a los servidores, pero muy pocas lo formulan en relación con sus prioridades estratégicas y de gestión.
- Bajo nivel de aprobación y apoyo por parte de los jefes inmediatos para la capacitación de los servidores públicos.
- Desconocimiento y poca motivación de los servidores frente a iniciativas novedosas de capacitación.
- Bajo nivel de evaluación de la capacitación (solo se mide la gestión), aspecto que impide medir adecuadamente su impacto y resultados para su control y mejora.

De igual forma, la capacidad institucional presenta dificultades ya que al momento de realizar el diagnóstico y usar métodos disponibles, la respuesta de cada entidad es insuficiente para la demanda existente, lo que implica eventualmente una baja calidad en las sesiones destinadas a brindar conocimiento, estrategias y herramientas a los servidores. Esto tiene un impacto en el nivel de motivación del personal e incide en el interés y participación de estos en las jornadas que organizan las instituciones con el fin de cumplir con uno de los objetivos del Estado.

### **3. Apuesta estratégica y propósitos del Plan**

El Departamento Administrativo de la Función Pública (Función Pública) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), conscientes de la incidencia de la formación, la capacitación y el entrenamiento tanto en la profesionalización del servicio público como en la mejora continua de la gestión pública, presentan a las entidades públicas el Plan Nacional de Formación y Capacitación para la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, fundado en los siguientes principios además de los establecidos por el Decreto 1567 de 1998:

- Probidad e integridad del servidor público
- Bienestar y desarrollo de los servidores
- Productividad y trabajo en equipo
- Investigación, innovación y desarrollo
- Reconocimiento de la labor del servidor público

Esta apuesta estratégica se plantea como la carta de navegación de este Plan Nacional de Formación y Capacitación que responde a los retos y necesidades evidenciadas. Al establecer como fin principal la profesionalización y desarrollo del servidor público como principal dinamizador de la mejora continua en la gestión pública colombiana (Ver gráfico 11).

**Gráfico 12.** Apuesta estratégica del Plan Nacional de Formación y Capacitación



Fuente: Función Pública, 2016.

En este esquema es fundamental entender la importancia de la capacitación como movilizadora de cambios institucionales de entidades flexibles. Así, la capacidad de innovar cobra mayor relevancia y el conocimiento es un activo de alto valor, al ser un insumo básico de la gestión de las entidades públicas.

### 3.1 Propósitos

Los propósitos del Plan Nacional de Formación y Capacitación (PNFC) para la profesionalización y el desarrollo del servidor público son:

- Presentar los lineamientos temáticos prioritarios a desarrollar en formación, capacitación y entrenamiento.
- Establecer estrategias que faciliten a las entidades públicas la optimización de recursos y la maximización del impacto de la capacitación.

- Desarrollar en las entidades y en los servidores mayores capacidades para el aprendizaje institucional.

### 3.2 Ejes temáticos priorizados

Los lineamientos de política buscarán aportar al fortalecimiento de servidores públicos que estén preparados para dar respuesta a desafíos, sociales, culturales, políticos y económicos. El sector Función Pública plantea un novedoso abordaje en la orientación y priorización de temáticas para desarrollar y articular programas de formación y capacitación, orientando. El fortalecimiento de las capacidades de los servidores está orientado hacia las necesidades institucionales en un proceso de mejora continua. Las temáticas priorizadas se han agregado en tres ejes permitiendo así, parametrizar conceptos en la gestión pública a nivel nacional y territorial; de esta forma se responde a las necesidades detectadas.

**Gráfico 13.** Esquema de los ejes temáticos priorizados



Fuente: Función Pública, 2016

### *Gestión del conocimiento*

Responde a la necesidad de instalar (en los servidores) capacidades orientadas al mejoramiento continuo de la gestión pública mediante el reconocimiento de los procesos que viven todas las entidades públicas para generar, sistematizar y transferir información necesaria para responder los retos y las necesidades que presente el entorno a las entidades públicas.

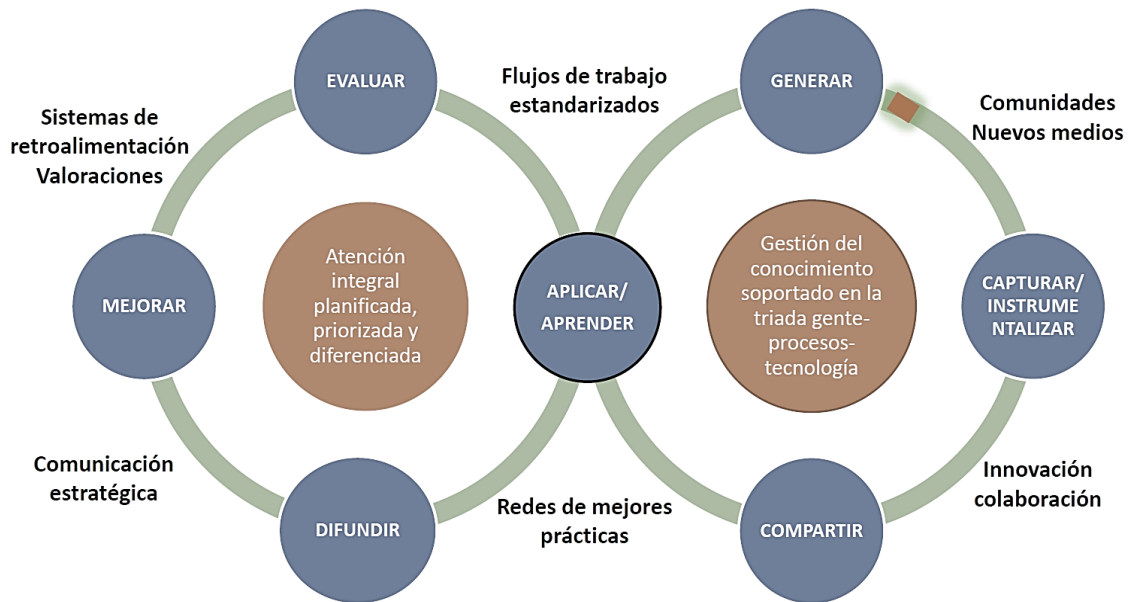
Dentro de este contexto de cambio, los activos de naturaleza intangible como el conocimiento le pueden ofrecer a las entidades un valor importante que les permita diferenciarse de manera clara en el sector. Con base en esta premisa, nace la gestión del conocimiento, que tiene por objetivo implementar programas que (mediante el correcto estímulo y administración del conocimiento proceso de generación, sistematización y/o transferencia de información de alto valor de quienes integran la institución) permitan a la entidad ser un punto de referencia para el entorno social y territorial<sup>23</sup>. La agregación de este eje permite además fortalecer la gestión pública a partir de su aplicación, principalmente en equipos transversales.

Finalmente, el esquema de la gestión del conocimiento en el ámbito organizacional público ilustra las ideas planteadas sobre la orientación que debe tener la formación y capacitación en materia de gestión de conocimiento. Este nuevo esquema permite transformar el actual paradigma organizacional y cultural para propiciar así entidades públicas flexibles e innovadoras (Ver gráfico 12).

---

<sup>23</sup> Múltiples autores han planteado puntos de vista al respecto. I, Nonaka y H Takeuchi: *The Knowledge Creating Company*, Oxford: Oxford University Press, 1995, y T Davenport y L Prusak: *working Knowledge*, Boston: Harvard Business Schol press, 1998.

**Gráfico 14.** Esquema doble ciclo de la gestión del conocimiento en el ámbito organizacional público



Fuente: Función Pública – Dirección de Gestión del Conocimiento.

### *Creación de valor público*

El concepto de valor público se orienta principalmente a la capacidad que tienen los servidores para que, a partir de la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas, se genere mayor satisfacción a la sociedad. Esto responde principalmente a la necesidad de fortalecer los procesos de formación, capacitación y entrenamiento de directivos públicos (alineando las decisiones que deben tomar con un esquema de gestión pública orientado al conocimiento y al buen uso de los recursos), para el cumplimiento de metas y fines planteados en el marco de la misión y competencias de cada entidad pública.

La introducción del concepto de valor público en la mejores prácticas para la gestión de la formación, capacitación y entrenamiento, les ofrece a los servidores públicos una claridad



conceptual asociada con la lógica de una cadena de valor en la gestión pública. También, forma puntos de referencia para la toma de decisiones por parte de directivos para guiar sus acciones de forma estratégica.

Además, es un foco central para el rol del gerente público en responsabilizarse (con otros) por procesos que efectivamente generen resultados. Se busca pasar de un enfoque burocrático (estructura rígida) a un enfoque iterativo e interactivo que ayude a discernir y definir lo que el ciudadano prefiere y, por ende, lo que genera valor público para él.

El concepto de creación de valor en el modelo que se analiza conduce al fin último de la gestión pública: producción de resultados que impacten de manera positiva a las personas y a la sociedad. El gráfico 13 ofrece una perspectiva de generación de valor público:

**Gráfico 15.** Creación de valor público



Fuente: Función Pública con base en Moore, M. 2009

De acuerdo con lo anterior, las actividades de capacitación y entrenamiento se conciben como una estrategia para generar cambios organizacionales. Con ello, se busca formar y adquirir las competencias que los servidores públicos requieren para un óptimo rendimiento, que les permita

responder a las exigencias y demandas del entorno social, mediante un cambio de la cultura del servicio, generando valor público y un Estado más eficiente.

### *Gobernanza para la paz*

Esta temática responde a la necesidad de atender los retos que presenta el contexto nacional actual. El fortalecimiento de las condiciones para la paz se logra por medio de un Estado fuerte que logre superar las barreras impuestas por un conflicto de cinco décadas. Para esto, los esfuerzos que está haciendo el Gobierno Nacional en materia de empleo público son de gran importancia, ya que quienes aplican las políticas públicas en las regiones son servidores públicos y son ellos la cara visible del Estado. Por consiguiente, con establecer un incremento en el escalafón del BID o ingresar a la OCDE no se consolidará la paz, pero generará confianza en el país y permitirá que los servidores públicos estén formados y capacitados para aportar en la consolidación de la paz, especialmente en las regiones.

La gobernanza es una manera de gobernar que propone como objetivo el logro del desarrollo económico, social e institucional duradero, a partir de relaciones dinámicas y participativas entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

De igual manera, se puede definir como el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que éstas son implementadas. La importancia de la gobernanza gira en torno a los actores que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como a las estructuras que se han preparado para poder implementar las decisiones (UN ESCAP, 2013).

A partir de lo anterior, la introducción de la gobernanza para la paz en la mejores prácticas para la gestión de la formación, capacitación y entrenamiento, le ofrece a los servidores públicos un referente sobre cómo deben ser las interacciones con los ciudadanos, en el marco de la

construcción de la convivencia pacífica y de superación del conflicto. En este sentido, los servidores orientan su gestión con un enfoque de derechos.

Además, se busca generar sinergias en los diferentes modelos de formulación de políticas públicas, pues se fortalecen las competencias y capacidades requeridas por los servidores para generar y promover espacios de participación. Finalmente, fortalece las prácticas que le apuntan a la transparencia, formalidad y legalidad de los servidores públicos aumentando la confianza y su reconocimiento por parte de los ciudadanos.

### **3.3 El aprendizaje organizacional**

Para las entidades del sector público colombiano el esquema de aprendizaje organizacional se presenta como una opción favorable para el desarrollo de programas de capacitación, formación y entrenamiento efectivos. El aprendizaje organizacional es “la capacidad de las organizaciones de crear, organizar y procesar información desde sus fuentes, para generar nuevo conocimiento individual, de equipo, organizacional e interorganizacional, generando una cultura que lo facilite y permitiendo las condiciones para desarrollar nuevas capacidades, diseñar nuevos productos y servicios, incrementar la oferta existente y mejorar procesos orientados a la perdurabilidad” (Barrera & Sierra, 2014).

El aprendizaje organizacional es el conjunto de procesos que las entidades deben construir, con el fin de que el conocimiento que se tenga al interior, se pueda manipular y transferir, aprovechando así este activo intangible de gran valía para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y la generación de bienes y servicios.

Frente a entornos fiscales y normativos restrictivos, las facilidades que ofrecen los avances tecnológicos mediante el aprendizaje organizacional, permite optimizar el uso de los recursos en

materia de capacitación, formación y entrenamiento, universalizando el acceso a programas en los que todos los servidores públicos se vean beneficiados y con ello contribuyan a una mayor productividad. Este hecho hará que las entidades no solo afronten efectivamente situaciones adversas y de cambio, sino que además, las impulsará a desarrollar nuevos conocimientos y nuevas ideas que respondan efectivamente a las necesidades de sus grupos de interés y de la ciudadanía en general (Barrera & Sierra, 2014).

Para que el aprendizaje organizacional sea efectivo, debe considerarse como eje de sus procesos al capital humano pues representa para las entidades un activo intangible dinamizador de los procesos, proyectos, políticas y en general de toda la gestión. El capital humano está relacionado con las competencias de las personas para el desarrollo de sus actividades laborales, estableciendo actividades que sólo puedan ser desarrolladas por una o un grupo de personas que manejen un conocimiento avanzado en un campo específico. Finalmente, el aprendizaje organizacional debe contribuir y se alimenta de la cultura organizacional. Por ello, la cultura para el aprendizaje organizacional se debe caracterizar porque cada entidad desarrolle principios, conocimientos y reglas que permitan compartir el conocimiento, como oportunidad de desarrollo, creando sentido de pertenencia, facilitando la adaptación de los empleados, permitiendo e incentivando la difusión del conocimiento tácito o explícito.

Para el desarrollo del esquema de aprendizaje organizacional como política de capacitación en las entidades públicas se requiere que estas tengan gran capacidad de adaptación. Las prácticas cotidianas deben consolidar los principios y estrategias para impulsar la comunicación y transmisión de conocimientos. Para ello la formulación y ejecución de los planes y programas de capacitación institucionales deben:

- a) Estimular actitudes innovadoras
- b) Generar competencias individuales y colectivas orientadas al aprendizaje.
- c) Establecer mecanismos para la valoración y desarrollo de competencias atados a los mecanismos de evaluación del desempeño (evaluación del desempeño, acuerdos de gestión e índices que midan el desempeño institucional)

### **3.4 Metodologías pedagógicas diversificadas**

Un modelo de capacitación, formación y entrenamiento enfocado en obtener una profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos, debe valerse de una gran variedad de herramientas metodológicas y de diferentes recursos para alcanzar sus variados propósitos. La necesidad de capacitar y formar de manera múltiple y específica a un grupo de servidores con competencias profesionales en situaciones tan diversas, exige que la administración plantee una gran variedad de programas, con el fin de adecuar los contenidos y las estructuras de formación a los colectivos. Las características de los sectores hacen evidente la inoperancia de una estrategia única o de estrategias muy homogéneas para la formación.

Es importante recalcar que la administración debe favorecer, preferentemente, aquellas estrategias que permitan una participación activa de los servidores en la planificación de su propia formación. Del mismo modo, debe propiciar estructuras que den cabida a propuestas plurales y abiertas, que permitan una constante revisión y reformulación de pedagogías, didácticas y métodos de abordaje.

### **3.5 Formación descentralizada**

Múltiples factores pueden conducir a la administración a optar por un modelo descentralizado de formación permanente. Se indican cinco puntos importantes relacionados y no jerárquicos:

- a) Diferencias de la estrategia organizacional entre las diferentes entidades por su objeto y el orden al que pertenecen.
- b) Diversidad del punto de partida en el que se encuentran los integrantes del colectivo de la entidad. La variada titulación relacionada con la formación inicial y la evolución de los sistemas de selección configuran grupos heterogéneos. Así, las expectativas y las necesidades de capacitación y entrenamiento permanente pueden considerarse variadas desde un principio.
- c) Distinto grado de implicación en actividades o procesos de formación previos a la variedad de evoluciones profesionales provoca diferencias evidentes en los ritmos de formación y, por tanto, en el nivel organizativo que los servidores desean o son capaces de asumir.
- d) Diversidad de funciones que pueden desarrollar los servidores dentro de la entidad. Un ejemplo significativo, en cuanto a la necesidad de formación que conlleva es el de la dirección y gestión de la organización, dadas las distancias existentes entre la formación inicial recibida y las funciones a desempeñar.
- e) Extender la formación permanente a un sector amplio de los servidores con el fin que la cualificación sea efectivamente viable y logre los objetivos previstos. El número de servidores en circunstancias dispares obliga a implementar las distintas fórmulas de formación permanente a la diversidad de situaciones.
- f) Relación directa con la variedad de puntos de partida y la diversidad de experiencias y procedimientos en cada ente territorial. No deben ser olvidadas sino recogidas, previstas e integradas a los procesos de seguimiento y documentación de los planes de formación.

La clave de la eficacia y la aceptación de un programa de capacitación y entrenamiento permanente radica en su adecuación a las necesidades reales del individuo frente al cargo que

desempeña, alineadas con las que presenta la entidad. Estas necesidades de un personal heterogéneo solo pueden ser detectadas y recogidas por entidades o colectivos próximos.

### **3.6 Inducción y actualización para altos directivos del Estado**

El programa de inducción y actualización para altos directivos del Estado en una primera etapa se orienta a los profesionales en áreas del conocimiento determinadas como prioritarias y se enfoca a cursos para la actualización y desarrollo de los servidores públicos comprometidos con el desarrollo institucional y del país, tales como: Secretarios Generales, Directivos de áreas transversales y Directivos de áreas técnicas o misionales.

El objeto de los cursos es actualizar y potenciar las competencias identificadas, para contribuir en el proceso de capacitación y de profesionalización de la administración pública. La finalidad de proyectarlos como de alto nivel supone un proceso continuo de aprendizaje, que se oriente a definir procesos formalizados de actualización y especialización de su acción, para avanzar en áreas de interés relacionadas con el diseño, implementación, gestión, gobierno, evaluación de políticas públicas, entre otros.

### **3.7 Modelos de evaluación**

Con base en los sistemas de información vigentes en las entidades, se deben incluir indicadores que midan tanto la eficiencia, la eficacia y efectividad de las capacitaciones y el entrenamiento en el aprendizaje organizacional. Tomando como referencia inmediata la relación de la capacitación asociada al plan operativo anual y al plan estratégico de la entidad, en donde se pueda evidenciar claramente el aporte de dicha capacitación a la consecución del logro institucional. Para lograrlo, las entidades pueden tomar como referente las características del sistema de evaluación que se describe a continuación:

- Evaluación participativa
- Evaluación específica y coordinada
- El contexto de la evaluación
- La evaluación debe incrementar la efectividad
- Evaluación de programas y acciones de capacitación y formación
- Evaluación de las propuestas del plan marco de capacitación y formación
- Evaluación de la planificación y desarrollo de los programas de capacitación y formación
- Evaluación del aprovechamiento de los participantes
- Seguimiento a los proyectos de actualización
- Indicadores de impacto (determinando las variables dependientes e independientes)



#### **4. Alcance**

El Plan Nacional de Formación y Capacitación 2017 – 2027 comprende el conjunto de lineamientos y prioridades de política que buscan orientar a las entidades públicas del orden nacional y territorial en la formulación de acciones que promuevan el desarrollo administrativo; a través del fortalecimiento y desarrollo de las capacidades y competencias de sus servidores, bajo criterios de equidad e igualdad en el acceso a la capacitación. Las estrategias contenidas en este Plan están basadas en un enfoque por competencias, dando continuidad a los lineamientos normativos y el desarrollo del modelo de Empleo Público en Colombia.

#### **5. Objetivo general**

Desarrollar en los servidores públicos capacidades y competencias que permitan liderar las transformaciones que se requieren en los diferentes contextos en los que se desenvuelven las entidades públicas del orden nacional y territorial.

## **6. Componentes del Plan de Formación y Capacitación**

A continuación, se presentan los componentes del Plan de Formación y Capacitación ordenados en cuatro apartes:

1. Ejes temáticos priorizados para la mejora continua de la gestión pública y el desarrollo del servidor público.
2. Estrategias para la coordinación, cooperación y optimización de recursos.
3. Recomendaciones para el desarrollo de programas institucionales de formación y capacitación.
4. Estrategias para la divulgación y apropiación del Plan de Formación y Capacitación para el desarrollo del servidor público.

Los componentes de este Plan muestran las definiciones, contenidos y utilidades que permitirán a las entidades públicas definir las acciones y su ejecución a nivel institucional, intrasectorial e intergubernamental, basándose en sus características. En cuanto a las estrategias, se indica en cada caso la relación que identifica el desarrollo de cada línea de acción con la consecución del esquema de aprendizaje organizacional.

### **6.1 Ejes temáticos priorizados para el desarrollo administrativo y del servidor público**

Para el cumplimiento de los fines del Estado, la resolución de aspectos como el cierre de las brechas estructurales que generan desigualdad y pobreza y los retos que genera la construcción de la convivencia pacífica en un marco de posconflicto es fundamental. Ante ello, las entidades públicas deben encontrar mecanismos de respuesta flexibles y de alta eficiencia para atender las demandas sociales. Esto deberá disminuir los niveles de insatisfacción y desconfianza de los ciudadanos frente a las respuestas que presenta el Estado ante los problemas públicos, aumentar

los niveles de calidad en la provisión de bienes y servicios, y consolidar espacios de participación ciudadana.

Para que todo lo anterior genere un cambio de paradigmas en el esquema de la administración pública colombiana en sus diferentes órdenes (nacional y territorial), es vital que todos los servidores públicos tengan interiorizados los conceptos que permitan generar este cambio. La apuesta estratégica de este Plan radica en establecer los enfoques, organizados en ejes temáticos priorizados, a los que deben orientarse las entidades públicas y que son el punto de partida para los esquemas de formación y capacitación durante la vigencia de este Plan. Así la institucionalidad pública (en cuanto a formación y capacitación) cuente con un lenguaje unificado y con una orientación específica.

#### ***6.1.1 Eje temático I: Gestión del conocimiento en las entidades públicas***

Este eje temático propende por el diseño de procesos de aprendizaje organizacional enfocado a la creación, organización, transferencia y aplicación del conocimiento que producen los servidores públicos y su rápida actualización en diversos ámbitos, por medio del aprendizaje en los lugares de trabajo. En este sentido la capacitación de los servidores públicos, girarán alrededor de los siguientes aspectos, sin perjuicio de lo que se establezcan en los instrumentos que acompañen la implementación de este Plan, que deberán ser tenidos en cuenta al momento de estructurar las actividades de capacitación:

- a) La disponibilidad de la información y conocimiento clave en tiempo real.
- b) La capacidad de analizar, clasificar, modelar y relacionar sistémicamente datos e información sobre valores fundamentales para dicha institución.

c) La capacidad de construir conocimiento a futuro para esa organización de forma integral y equitativa (direccionalidad hacia metas).

Esto también debe estar acompañado por transformaciones claves en la administración y desarrollo organizacional del sector público, en cuanto a:

a) La forma como se hacen las cosas (se tiende a administrar por competencias y capacidades más que por puesto de trabajo).

b) Las formas de afrontar la combinación del uso de la tecnología con los saberes individuales y organizacionales acumulados (se enfatiza en las destrezas de pensamiento, en la búsqueda activa de conocimiento por internet, en las comunidades de prácticas, entre otros).

c) Los nuevos modelos de formación profesional (la certificación por competencias, la formación modular basada en competencias, entre otros)

d) Las nuevas formas de comunicar el conocimiento y de construirlo (conocimiento tácito almacenado, técnicas para el análisis de la información, los bancos de ideas, de conocimiento, las mejores prácticas y lecciones aprendidas entre otros).

e) Cambio gradual de la cultura de las entidades y del sector público hacia una cultura del conocimiento institucional.

El enfocar un proceso de profesionalización y desarrollo de las capacidades y competencias del servidor público, tomando la entidad como el escenario de gestión, se soporta en una serie de características del aprendizaje organizacional que de acuerdo con Peluffo y Catalán (2002) consisten en:

a) Aumentar la capacidad estratégica de la organización, actuando de forma realista y enfocando su visión para responder más eficientemente a las demandas del medio.

b) Reforzar las competencias para la adaptación al cambio, al manejar todos los recursos apoyados en tecnologías apropiadas para ello. De esta forma, se mejora la capacidad para visualizar los problemas y las diferentes alternativas de solución, utilizando la experiencia y sabiduría almacenada de la organización.

c) Mejorar el rendimiento o el desempeño de la organización al guiarse por ciertos estándares y poner atención a las debilidades en el proceso.

d) Disminución de riesgos

### ***6.1.2 Eje temático II: Formación y capacitación para la creación de valor público***

Este eje temático propende por el diseño de procesos de capacitación enfocada a la creación, organización, transferencia y aplicación del conocimiento que producen los servidores públicos y su rápida actualización en diversos ámbitos, por medio del aprendizaje en los lugares de trabajo. La creación de valor, especialmente cuando se refiere al comportamiento de las personas, está familiarizada de manera íntima con las competencias laborales que deben definirse en todo sistema de empleo. Así “las conductas finalmente dependen de dos variables que las políticas de recursos humanos deben activar: i) la posesión de las competencias necesarias para un adecuado desempeño en el rol asignado y ii) un grado de voluntad que garantice el esfuerzo necesario” (BID, 2014, p. 65).

En consecuencia la capacitación de los servidores públicos, sin perjuicio de lo que se establezcan en los instrumentos que acompañen la implementación de este Plan y que deberán ser tenidos en cuenta al momento de estructurar las actividades de capacitación, giran alrededor de los siguientes aspectos:

- a) Diseñar programas pedagógicos para la difusión de las prácticas de la gestión pública orientada a resultados para los servidores públicos, principalmente dirigido a los niveles directivos de las entidades así como los de elección popular.
- b) Diseñar programas pedagógicos para el desarrollo de marcos estratégicos de gestión.
- c) Desarrollar acciones de promoción y divulgación para los servidores públicos sobre buenas prácticas para la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas.
- d) Promover estrategias para aumentar la comprensión de los modelos de planeación y gestión implementados en cada entidad pública y su interacción con los grupos de interés identificados.
- e) Formar y capacitar a servidores públicos sobre el incremento de beneficios a partir de la generación de productos y servicios.
- f) Diseñar e implementar un mecanismo de medición del impacto del fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos a nivel nacional y territorial sobre la generación de valor público en grupos de interés y ciudadanía en general.

### ***6.1.3 Eje temático III: Gobernanza para la paz***

La gobernanza está asociada al proceso de toma de decisiones y a la manera como se implementa. Aunque este término puede ser utilizado en diferentes contextos, la importancia de su análisis para la capacitación radica en los actores (formales o informales) que inciden en la toma de decisiones. En otras palabras, se refiere a los arreglos institucionales existentes bajo un marco específico en el que se toman las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, entonces, se requiere de acciones de política que permitan desarrollar y fortalecer capacidades en los servidores públicos a nivel nacional y territorial. Así, se generarán escenarios de gobernanza orientada a la construcción de una sociedad pacífica y en el marco de la convivencia, que reconozca la diversidad social, política, cultural y étnica del país.

Una buena gobernanza local y nacional está definida por varios factores:

- a) *Buenas prácticas en el ejercicio de gobernar, también conocido como buen gobierno*: el ejercicio de la autoridad política, administrativa y fiscal, teniendo como base los principios de participación, formalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia, eficiencia y sensibilidad.
- b) *Procesos de fortalecimiento de la participación ciudadana*: que involucra gestiones de control social y rendición de cuentas, soportados en el suministro de información actualizada y fiable a la ciudadanía. Las nuevas tendencias sociales implican que el rol del Estado sea cada vez más dinámico en un nuevo esquema de gobernabilidad basado en una institucionalidad sólida y fundamentada en un modelo de gestión estratégico, que involucre grupos de interés; sectores sociales y ciudadanos afectados por las acciones estatales discrecionales
- c) *La garantía de los Derechos Humanos*: en el ejercicio de toma de decisiones de políticas públicas, así como en su respectiva implementación para asegurar dos cosas: por un lado, las entidades públicas en sus procesos misionales e institucionales incorporen las garantías de los derechos humanos. Por otro lado, que los servidores públicos desarrollen una nueva forma de relacionamiento entre el Estado, los ciudadanos y demás grupos de interés, asumiendo un mayor compromiso con el respeto por los derechos.

Las sociedades contemporáneas se caracterizan por componerse de grupos de individuos formados a partir de sus intereses y expectativas para satisfacer sus necesidades. El que todos tengan diferentes puntos de vista sobre la consecución de ellos genera conflictos, puesto que se cuenta con recursos limitados que impiden que todas las personas puedan cumplir sus intereses y satisfacer sus necesidades en el mismo momento y lugar. Dicha situación requiere una presencia activa de actores institucionales que garanticen, en escenarios de toma de decisiones y de implementación de manera consensuada y participativa, las prioridades sociales y sus mecanismos de consecución.

En este sentido, la gobernanza es necesaria porque involucra a la ciudadanía y a la sociedad civil en la identificación de las dificultades que impiden el desarrollo de las personas y de los territorios, hace más eficaz las políticas públicas y, al generar estos espacios de participación, mitiga el riesgo de que los conflictos se resuelvan de forma violenta. Por lo anterior, se requiere que los servidores públicos desarrollen y fortalezcan las capacidades orientadas a los factores que generan una buena gobernanza, además de la posibilidad de decidir y actuar generando cambios sociales que aumenten los niveles de legitimidad y de confianza en el Estado.

La formación y capacitación de los servidores públicos, sin perjuicio de lo que se establezca en los instrumentos que acompañen la implementación de este Plan y que deberán ser tenidos en cuenta al momento de estructurar las actividades de capacitación, giran alrededor de los siguientes aspectos:

- Diseñar programas pedagógicos para la difusión de las prácticas del buen gobierno a los servidores públicos, principalmente dirigido a los niveles directivos de las entidades y a quienes son elegidos por voto popular.



- Diseñar programas pedagógicos para la difusión normativa legal sobre los derechos humanos a los servidores públicos.
- Desarrollar acciones de promoción y divulgación para los servidores públicos sobre derechos humanos, cultura ciudadana, cultura democrática y de la legalidad.
- Promover estrategias para aumentar la comprensión de la participación ciudadana como una alternativa eficaz para la expresión de intereses, resolución de conflictos y defensa de los derechos humanos en los servidores públicos.
- Formar y capacitar a servidores públicos sobre la prevención de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y graves violaciones a los derechos humanos, en el marco del escenario de posconflicto a nivel territorial.
- Diseñar e implementar un mecanismo de medición del impacto del fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos a nivel nacional y territorial para la prevención de infracciones al DIH y los DDHH.

#### **6.1.4 Mecanismo para la implementación de los ejes temáticos en los planes y programas de capacitación institucional**

Para la concreción de los ejes temáticos priorizados por este Plan, en los planes y programas de capacitación institucional, la Función Pública con la participación de la ESAP, presenta a continuación el listado de temáticas por dimensión de competencias en cada uno de los ejes:

## Cuadro 7 Ejes temáticos

Eje temático	Dimensión de competencias	Contenidos temáticos
<p><b>Gobernanza para la Paz:</b> Fomentar en el ámbito público la formación, respeto y práctica de los derechos humanos y la convivencia, los ejercicios de transparencia y participación ciudadana.</p>	<b>Ser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilidades comunicativas y de relacionamiento</li> <li>- Creatividad y adaptación</li> <li>- Vocación de servicio</li> <li>- Convivencia y reconocimiento de la diversidad</li> <li>- Ética y transparencia en la gestión pública</li> <li>- Inteligencia emocional</li> </ul>
	<b>Hacer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de protección de DDHH</li> <li>- <i>Accountability</i></li> <li>- Mecanismos de participación ciudadana</li> <li>- Resolución de conflictos</li> <li>- Optimización de recursos disponibles.</li> </ul>
	<b>Saber</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos Humanos</li> <li>- Principios y fines del Estado</li> <li>- Enfoque de derechos</li> <li>- Dimensionamiento geográfico y espacial</li> <li>- Planificación y gestión de los recursos naturales</li> </ul>
<p><b>Gestión del Conocimiento:</b> Desarrollar mecanismos que permitan el aumento del desempeño institucional, la optimización de recursos y la generación y desarrollo de</p>	<b>Ser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientación al servicio</li> <li>- Innovación y experimentación</li> <li>- Flexibilidad y adaptación al cambio</li> <li>- Trabajo en equipo</li> <li>- Gestión por resultados</li> <li>- Formas de interacción</li> </ul>
	<b>Hacer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración de datos</li> <li>- Gestión de aprendizaje institucional</li> <li>- Gestión contractual</li> <li>- Planificación y organización</li> <li>- Gestión de la información</li> <li>- Mecanismos para la medición del desempeño institucional</li> </ul>

<p>conocimiento al interior de las organizaciones.</p>	<p><b>Saber</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura orientada al conocimiento</li> <li>- Cambio cultural</li> <li>- Modelos basados en el trabajo en equipo</li> <li>- Generación y promoción del conocimiento</li> <li>- Estrategias de desarrollo</li> <li>- Diversidad de canales de comunicación</li> <li>- Incremento del capital intelectual</li> <li>- Procesamiento de datos e información</li> <li>- Orientación a la calidad</li> <li>- Innovación</li> <li>- Razonamiento matemático</li> <li>- Manejo de sistemas de información geográfica</li> </ul>
<p><b>Valor Público:</b> Encauzar el funcionamiento de la administración pública y de toma de decisiones hacia la obtención de resultados con calidad y efectividad, garantizando la oportuna satisfacción de las demandas de la sociedad.</p>	<p><b>Ser</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio al ciudadano</li> <li>- Calidad del servicio</li> <li>- Desarrollo humano</li> <li>- Liderazgo</li> <li>- Proactividad</li> </ul>
	<p><b>Hacer</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerencia estratégica</li> <li>- Gerencia financiera</li> <li>- Gestión y desarrollo del talento humano</li> <li>- Promoción del liderazgo</li> <li>- Flujo de la información de manera pública</li> <li>- Fortalecer la legitimidad</li> </ul>
	<p><b>Saber</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consecución de recursos</li> <li>- Gestión presupuestal</li> <li>- Desarrollo organizacional</li> </ul>

- Logro de metas y propósitos organizacionales
- Solución de problemas
- Fortalecimiento de las capacidades d los servidores públicos
- Derechos políticos y electorales
- Rol del servidor público en la generación de valor público
- Orientación estratégica
- Empoderamiento

Fuente: diseños de los autores

La ESAP deberá ofrecer en las asesorías a las entidades, las orientaciones pedagógicas que requiere el abordaje eficaz de cada temática planteada, de acuerdo con la normatividad vigente.

#### ***6.1.5 Mecanismo para la implementación de programas de capacitación institucional por procesos de áreas transversales y áreas misionales***

Para el desarrollo de programas capacitación y entrenamiento, en un enfoque de competencias, las entidades deberán tener como referencia las Normas de Competencias Laborales (NCL) para áreas y/o procesos transversales, elaboradas por la ESAP y validadas por las diferentes entidades rectoras de la política en cada materia. Basándose en las NCL, las entidades diseñaran programas de capacitación y entrenamiento orientados a fortalecer las competencias de los servidores en sus dimensiones del saber- hacer y del hacer.

Para el desarrollo de programas de capacitación y entrenamiento, de las áreas misionales o que se orienten a la consecución de los objetivos misionales de la entidad, se deberán diseñar líneas de formación sincronizadas con la cultura organizacional y los planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo.

Para la construcción de las líneas se tendrán en cuenta las necesidades de aprendizaje organizacional y las brechas de conocimiento que se originan entre las metas, productos y resultados establecidos por la entidad para cada periodo de gobierno y las habilidades, capacidades y destrezas que los servidores requieran para su consecución. La detección de necesidades y la identificación de brechas de conocimiento se adelantarán a nivel organizacional e interorganizacional por cada sector.

A nivel territorial, se tendrán en cuenta las competencias y funciones otorgadas constitucional y legalmente a los entes territoriales, así como los planes de desarrollo territoriales, los planes de ordenamiento territorial y la integración por regional.

### ***6.2 Estrategias para la optimización de recursos.***

Este capítulo ofrece esquemas de coordinación y cooperación institucional a través de un conjunto de instrumentos y mecanismos que permitan orientar la acción política de formación y capacitación sobre los espacios y responsables ya establecidos por el Sistema Nacional de Desarrollo Administrativo y el Sistema Nacional de Capacitación.

El éxito de cada una de las estrategias del presente capítulo y sus líneas de acción asociadas dependerá en gran medida de la optimización de recursos físicos, financieros y del talento humano para lograr mayor efectividad en la puesta en práctica de programas de capacitación y entrenamiento. Lo anterior permitirá a las entidades, sectores y autoridades administrativas identificar necesidades de aprendizaje organizacional tomando como base: I) las demandas del entorno, II) los requerimientos de los planes de acción de las entidades y organismos de la administración pública, III) los conocimientos y habilidades que desarrollen capacidades en los servidores públicos para discernir problemas y tomar decisiones que conduzcan a soluciones

efectivas y satisfactorias para los ciudadanos y grupos de interés de cada entidad y IV) los requerimiento de capacitación de orden legal.

Así mismo, será responsabilidad de la Esap rendir cuentas a las entidades públicas con respecto a los aportes realizados en el marco de la Ley 21 y planificará anualmente su retribución en materia de formación, capacitación, entrenamiento y asesoría a las entidades públicas.

### **6.2.1 Estrategia de coordinación sectorial**

En cumplimiento de los lineamientos de la política para el fortalecimiento de la capacidad administrativa y del desempeño institucional, las entidades cabeza de sector establecerán los lineamientos técnicos que permitan orientar a las demás entidades públicas del sector la definición de los planes de formación y capacitación institucional que tendrán una vigencia de 2 años. Para la definición de dichos lineamientos técnicos, las entidades cabeza de sector deberán tener en cuenta las siguientes líneas de acción.

#### *Líneas de acción asociadas a la estrategia*

– *De las entidades ejecutoras de los planes y programas de formación y capacitación institucional:*

6.2.1.1 Establecer las necesidades de aprendizaje del sector, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las demandas y dinámicas del entorno en el cual se desarrollan las actividades misionales del sector.
- b) Las temáticas desarrolladas en los ejes priorizados de este Plan, que sean fundamentales para el sector.
- c) Las competencias comportamentales, de áreas transversales y las misionales.

d) Las recomendaciones institucionales para el adecuado desarrollo del modelo de planeación y gestión del sector.

6.2.1.2 Determinar los mecanismos que orienten las acciones conjuntas para el desarrollo de programas institucionales de formación y capacitación, teniendo en cuenta aspectos como:

a) Mecanismos jurídicos: desarrollo de convenios interadministrativos, asesoría de entes académicos en el campo de formación y capacitación, entre otros.

b) Definición de medios e instrumentos pedagógicos: virtuales, presenciales, semipresenciales, comunidades de aprendizaje entre otros.

c) Mecanismos de normalización, monitoreo y seguimiento de la coordinación interinstitucional del sector en materia de formación y capacitación.

6.2.1.3 Operacionalizar los lineamientos técnicos y canalizarlos a través de las áreas de talento humano de cada entidad cabeza de sector. El proceso de definición de dichos lineamientos tendrá en cuenta las recomendaciones y observaciones que presenten las áreas misionales y de gestión, así como las de las unidades de personal de las demás entidades del sector que desarrollarán un proceso similar al interior de sus entidades.

6.2.1.4 La responsabilidad de seguimiento para la efectiva coordinación sectorial y la normalización de los programas institucionales de formación y capacitación en las entidades del sector, será del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.

– *De las entidad rectora y la entidad asesora de la política de formación, capacitación y entrenamiento:*

6.2.1.5 La Función Pública y la ESAP diseñarán las herramientas e instrumentos necesarios que permitan la operacionalización de esta estrategia y sus mecanismos de seguimiento.

6.2.1.6 La ESAP asesorará a las entidades cabeza de sector en la definición de los lineamientos sectoriales, así como en la definición de medios e instrumentos pedagógicos que deriven en programas de formación y capacitación sectorial.

### **6.2.2 Estrategia de coordinación intergubernamental**

En cumplimiento de los lineamientos de política de desarrollo administrativo para el fortalecimiento de la capacidad administrativa y del desempeño institucional, y en procura del fortalecimiento de la descentralización territorial, las administraciones departamentales establecerán los lineamientos técnicos que permitan orientar a las entidades territoriales pertenecientes al departamento, la definición de los planes de formación y capacitación institucional que tendrán una vigencia de 2 años.

Para definir dichos lineamientos técnicos en la materia, las entidades territoriales deberán tener en cuenta las siguientes líneas de acción:

#### *Líneas de acción asociadas a la estrategia*

- *De las entidades ejecutoras de los planes y programas de formación y capacitación institucional*

6.2.2.1 Establecer las necesidades de aprendizaje organizacional para la administración del territorio, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las demandas y dinámicas del entorno al que pertenecen los entes territoriales.
- b) Las competencias certificadas y el desempeño integral del ente territorial departamental.



c) Las temáticas desarrolladas en los ejes priorizados de este Plan, que sean fundamentales para el desarrollo de los entes territoriales.

d) Las competencias comportamentales, de áreas transversales y las misionales.

e) Las recomendaciones institucionales para el adecuado desarrollo del modelo de planeación y gestión que posea la administración territorial.

f) Las de orden legal

6.2.2.2 Determinar los mecanismos que orienten las acciones conjuntas para el desarrollo de programas institucionales de formación y capacitación, teniendo en cuenta aspectos como:

a) Mecanismos jurídicos: desarrollo de convenios interadministrativos, asesoría de entes académicos en el campo de formación y capacitación, entre otros.

b) Definición de medios e instrumentos pedagógicos: virtuales, presenciales, semipresenciales, comunidades de aprendizaje entre otros.

c) Mecanismos de normalización, monitoreo y seguimiento de la coordinación interinstitucional del sector en materia de formación y capacitación.

6.2.2.3 La operacionalización de los lineamientos técnicos se canalizará a través de las áreas de talento humano de cada entidad cabeza de sector del ente territorial. El proceso de definición de dichos lineamientos tendrá en cuenta las recomendaciones y observaciones que presenten las áreas misionales y de gestión, así como las de las unidades de personal de las demás entidades del ente territorial que desarrollarán un proceso similar al interior de sus entidades.

6.2.2.4 La responsabilidad de seguimiento, para la efectiva coordinación y la normalización de los programas institucionales de formación y capacitación en las entidades

territoriales, será del Departamento en cumplimiento de los preceptos legales y constitucionales sobre la asistencia técnica que debe ofrecer a los municipios de su jurisdicción.

– *De las entidad rectora y la entidad asesora de la política de formación y capacitación:*

6.2.2.5 La Función Pública y la ESAP diseñarán las herramientas e instrumentos necesarios que permitan la operacionalización de esta estrategia y sus mecanismos.

6.2.2.6 La ESAP, asesorará a las entidades territoriales en la definición de los lineamientos, así como en la definición de medios e instrumentos pedagógicos que deriven en programas de formación y capacitación sectorial.

### ***6.2.3 Estrategia para la articulación de la oferta de capacitación***

La estrategia de articulación les permite a las entidades públicas, la canalización de esfuerzos y recursos para captar la oferta disponible en materia de capacitación, la priorización de recursos, la consolidación de acciones conjuntas y el aprovechamiento de medios para tal fin. Las líneas de acción de esta estrategia están encaminadas al posicionamiento de la formación y capacitación en los marcos de gobierno y de gestión de las diferentes entidades públicas y la captura de información del sector educativo (público o privado), para acercar la oferta a las necesidades de desarrollo en esta materia.

#### *Líneas de acción asociadas a la estrategia*

6.2.3.1 Los planes de desarrollo, tanto nacional como los territoriales, deberán incluir en el Plan de Inversiones un componente orientado al desarrollo de proyectos de creación de medios tecnológicos y de innovación en el marco del modelo de aprendizaje organizacional como un subprograma articulado a los objetivos y metas de desarrollo, con sus respectivos presupuestos.

6.2.3.2 Los entes públicos y los particulares que ofrezcan programas de capacitación y entrenamiento a las entidades públicas deberán responder a los lineamientos pedagógicos y parámetros fijados en este Plan, así como los establecidos en los lineamientos sectoriales e intergubernamentales a nivel territorial. La oferta de capacitación y entrenamiento debe contribuir al fortalecimiento del modelo de aprendizaje organizacional de las entidades del orden territorial y nacional.

6.2.3.3 En el marco de la Red Interinstitucional de Capacitación administrada por la ESAP, todo programa de capacitación, formación y entrenamiento impulsado por entidades públicas del orden nacional o territorial de amplia cobertura, y que desarrolle una política pública deberá publicarse en la plataforma virtual que se establezca para la articulación de la oferta pública de capacitación. La entidad oferente deberá asegurar que el programa de capacitación y entrenamiento se articule con las necesidades del orden territorial o nacional, según sea el caso en coordinación con la Función Pública.

6.2.3.4 La Red Institucional de Capacitación para Servidores Públicos establecida en el artículo 2.2.9.4 del Decreto 1083 de 2015, bajo la administración de la ESAP, será la encargada de articular las diferentes ofertas de capacitación y e que se ofrecen a las entidades públicas a nivel nacional y territorial. La ESAP actualizará y publicará por medios virtuales el reglamento de la red en un término no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigencia de este Plan, con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos del presente documento.

6.2.3.5 En el marco de la Red Institucional de Capacitación la ESAP implementará una estrategia de aprendizaje virtual orientada a desarrollar el programa de inducción, en su componente de núcleo común, para todos los servidores públicos. Dicho programa contará con un

plan curricular que contenga los temas señalados por la Ley 190 de 1995 en su artículo 64 y el Decreto 1567 de 1998 en su artículo 7 y su intensidad horaria será de mínimo 40 horas.

6.2.3.6 En el nivel territorial, la coordinación se realizará con el apoyo de quien ejerza el rol de Jefe de Talento Humano del departamento (o quien haga sus veces), de manera que se evite la dispersión y duplicidad de esfuerzos. Cuando se trate de temas sectoriales (salud, medio ambiente, servicios públicos, etc.), serán los Jefes de Talento Humano (o quien haga sus veces) de las Secretarías relacionadas con el tema específico en cuestión, los que se ocupen de coordinar con la ESAP las diferentes ofertas de capacitación.

6.2.3.7 La ESAP y la Función Pública diseñarán y divulgarán los instrumentos y mecanismos generales que deben atender los planes de capacitación y entrenamiento que se ofrecen a las entidades públicas bajo el esquema de aprendizaje organizacional.

6.2.3.8 La ESAP, a través de la Escuela de Alto Gobierno, diseñará programas de inducción y reinducción para equipos de gobierno en armonía con el proceso de inducción de autoridades electas, siguiendo los parámetros determinados en este Plan. Para ello podrán apoyarse y direccionar las ofertas de asistencia técnica que surjan desde las entidades nacionales y territoriales.

6.2.3.9 En cumplimiento de los artículos 30 y 31 de la Ley 489 de 1998 La ESAP, a través de la Escuela de Alto Gobierno, diseñará programas de inducción para los gerentes públicos, que contengan como mínimo los siguientes aspectos:

- Liderazgo efectivo
- Análisis de contextos y toma de decisiones
- Coaching

- Pensamiento Estratégico
- Gestión del rendimiento con enfoque a resultados
- Integridad y ética del servidor público (en cumplimiento del artículo 64 de la Ley 190 de 1995)
- Cultura organizacional

La Escuela de Alto Gobierno en coordinación con la Dirección de Empleo Público adelantarán todos los años Diplomados en Alta Dirección del Estado para los Gerentes públicos y altos directivos del orden nacional y territorial.

Así mismo, las entidades en coordinación con la Escuela de Alto Gobierno adelantarán los cursos de inducción para los servidores públicos durante el primer mes posterior a su vinculación y su duración no será inferior a una (1) semana.

6.2.3.10 Cada entidad pública, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1567 de 1998 en los artículos 2 al 6, deberá diseñar sus planes de capacitación y entrenamiento institucional y garantizar que la oferta de programas se enfoque en el aprendizaje organizacional y en los lineamientos pedagógicos de capacitación por competencias.

6.2.3.11 La programación de la oferta de capacitación y entrenamiento deberá contemplar un ejercicio de planificación, de forma tal que se garantice la asistencia de los servidores a las actividades previstas. Dicha oferta deberá sustentarse en contenidos curriculares diseñados para atender de manera integral las temáticas y actividades a realizar y, que contribuyan en el desarrollo de las competencias necesarias para que el desempeño de los servidores aumente en sus niveles de calidad y efectividad.

6.2.3.12 La ESAP incluirán líneas de investigación relacionadas con los procesos de capacitación y entrenamiento de los servidores públicos para ser desarrolladas a través de trabajos de grado, postgrado o proyectos especiales. Se invitará a universidades o instituciones de formación superior a motivar la realización de estas investigaciones y a convertirlas en módulos de aprendizaje que, posteriormente, harán parte de la oferta de formación y capacitación de los empleados públicos.

### **6.3 Estrategias para el desarrollo del Plan Institucional de Capacitación a partir de programas de aprendizaje organizacional**

El desarrollo de las entidades públicas depende no solo de los cambios de paradigmas en su interior, sino en gran parte de su relacionamiento con el entorno y con otras instituciones o grupos, lo que especialmente permite el cumplimiento de objetivos misionales y competencias con eficiencia y eficacia. El alineamiento de las estrategias para el desarrollo de competencias de acuerdo con los retos y fines sectoriales del Estado y la posibilidad de apoyar y fortalecer institucionalmente entidades territoriales en ámbitos locales, sobre todo aquellas con pocas condiciones y oportunidades para el desarrollo de los servidores públicos, es un aspecto que debe guiar las acciones de formación y capacitación de todos los actores involucrados en el desarrollo administrativo.

El presente aparte ofrece recomendaciones que le permite a las entidades estructurar los planes de formación y capacitación institucionales orientados al desarrollo y profesionalización de los servidores públicos y de la entidad misma en un ciclo de mejora continua.

### ***6.3.1 Estrategia para fortalecer la gestión del desarrollo de los servidores públicos a partir de los planes de aprendizaje organizacional***

La estrategia para la implementación de programas y proyectos de aprendizaje organizacional, debe contar con un fundamento técnico preciso y adecuado a cada entorno o situación práctica que presenten los servidores públicos en las entidades. La estrategia a través de sus líneas de acción orienta a las entidades públicas para la introducción de nuevas tendencias en materia de didácticas y pedagogías para el aprendizaje requerido en un ambiente laboral, contando con la asesoría de la ESAP como ente técnico.

#### *Líneas de acción asociadas a la estrategia*

6.3.1.1 La Función Pública y la ESAP tienen la responsabilidad de asesorar en la utilización de las metodologías e instrumentos diseñados para facilitar la gestión de la capacitación por competencias, orientar los enfoques pedagógicos a implementar, de acuerdo con las condiciones institucionales y necesidades identificadas y los mecanismos de evaluación de resultado e impacto.

6.3.1.2 Los planes de desarrollo, nacional y territoriales, deberán incluir el componente de capacitación de servidores públicos como un subprograma articulado a los objetivos y metas de desarrollo con sus respectivos presupuestos y que apunten al aprendizaje organizacional.

6.3.1.3 Las entidades tendrán la obligación de realizar el diagnóstico de necesidades de aprendizaje organizacional, basadas en la estrategia institucional, las competencias para los diferentes empleos y en los resultados de las evaluaciones del desempeño de los servidores públicos, así como en las líneas de acción establecidas en este Plan. Este será el insumo para la

definición de los planes de capacitación, la definición de los mecanismos de cooperación, los recursos disponibles y los instrumentos pedagógicos necesarios en cada ocasión.

Las entidades deberán contemplar las Normas de Competencias Laborales (NCL) elaboradas por la ESAP en el caso de las áreas de desarrollan procesos transversales. Para la definición de necesidades de aprendizaje organizacional en el caso de las áreas misionales, seguirán los lineamientos que establezca la ESAP, mediante las guías, cartillas e instrumentos determinados para tal fin.

6.3.1.4 Las entidades tendrán la obligación de diseñar y aplicar un programa de inducción , en su núcleo específico, para todos los servidores públicos que se vinculen. Dicho programa contará con un plan curricular que contenga los temas señalados por la Ley 190 de 1995 en su artículo 64 y el Decreto 1567 de 1998 en su artículo 7 y su intensidad horaria será de mínimo 60 horas, que se complementaran con el proceso virtual de inducción adelantado por la ESAP (núcleo común).

Los servidores deberán cursar el programa de inducción (núcleo común y núcleo específico) durante los tres (3) primeros meses contados a partir de la fecha de nombramiento en el cargo.

6.3.1.5 Cada servidor público se comprometerá con el desarrollo de las competencias requeridas para el desempeño de sus funciones y responsabilidades mediante la programación de acciones de mejoramiento individual que se establecerán en las evaluaciones de desempeño y acuerdos de gestión concertados en cada vigencia. Los compromisos de mejoramiento individual deben contar con el respaldo institucional y se basarán en las diferentes oportunidades de aprendizaje, que se ofrezcan mediante los planes de formación y capacitación.



6.3.1.6 Con el fin de asegurar el acompañamiento para la implementación de este Plan, la ESAP diseñará y desarrollará programas de formación de formadores para el desarrollo de los ejes temáticos contenidos en el mismo. Para el desarrollo de dichos programas, la ESAP adelantará acuerdos, alianzas y convenios con entidades públicas y privadas que le permitan canalizar sus esfuerzos en aras de la eficiencia.

6.3.1.7 La Función Pública y la ESAP tendrán la obligación de evaluar el impacto de la política de formación, la capacitación y el entrenamiento, buscando precisar si su implementación ha permitido mejorar la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado y si los servidores públicos han mejorado su rendimiento laboral en relación con el desempeño institucional.

6.3.1.8 Se realizará seguimiento al nivel de divulgación de lo estipulado en este Plan y al grado de apropiación y aplicabilidad que ha tenido por parte de los responsables de la gestión del personal y de los servidores públicos para determinar si las estrategias planteadas en el Plan están cumpliendo los cometidos que las sustentan y están facilitando su implementación, a través de los mecanismos de obtención de información que se dispongan.

6.3.1.9 A fin de poder medir el impacto del Plan será necesario contar con una línea de base para comparar los cambios generados a partir de la implementación de las nuevas orientaciones. Para ello, los responsables de la gestión del personal tendrán que registrar los servicios prestados de manera deficiente o aquellos susceptibles de ser mejorados y el nivel de competencia de los servidores, utilizando registros sistematizados de atención al usuario, análisis de los compromisos de mejoramiento y resultados de las evaluaciones del desempeño, encuestas, entre otras acciones para obtener información.

### **6.3.2 Estrategia para el seguimiento en la medición del desarrollo y resultados de los planes de formación y capacitación**

Un aspecto de especial atención para este Plan es la consolidación de instrumentos para la medición de la formación y capacitación en función del desarrollo y profesionalización del servidor público. Con esto no solo se espera medir la gestión como se ha venido haciendo; también, se espera medir los resultados obtenidos en cada programa y/o proyecto diseñado bajo las orientaciones dadas en este Plan. Las líneas de acción de esta estrategia orientan el desarrollo de herramientas que apunten a la medición de resultados de formación y capacitación para las entidades públicas.

#### *Líneas de acción asociadas a la estrategia*

6.3.2.1 La Función Pública y la ESAP establecerán los mecanismos e instrumentos necesarios para llevar a cabo los procesos de evaluación de resultado e impacto con el fin de parametrizar la recolección, sistematización y análisis de datos generados, que permitan la medición y el seguimiento de los resultados de los planes de capacitación. La implementación de métodos o esquemas de seguimiento deberán permitir el monitoreo y evaluación de la gestión, los resultados e impacto de las acciones y estrategias de formación y capacitación que se realicen.

6.3.2.2 Los indicadores y los mecanismos de seguimiento deben permitir tomar decisiones preventivas y correctivas frente a los planes y programas diseñados, de tal manera que se puedan redireccionar, cambiar o implementar nuevas acciones o estrategias que impacten el desarrollo de las competencias y en la capacidad de los servidores. La Función Pública y la ESAP deberán acompañar a las entidades en la realización de los indicadores y mecanismos de seguimiento y su

relación con las concertaciones de objetivos, acuerdos de gestión y cumplimiento de metas institucionales.

6.3.2.3 Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes de formación y capacitación deberán medir el avance, cubrimiento, cumplimiento y utilización de recursos. Para el diseño de indicadores de seguimiento y monitoreo las entidades deberán tener en cuenta los niveles, objetivos y herramientas presentadas a continuación:

#### **Cuadro 8 Herramientas de evaluación**

<b>NIVEL A EVALUAR</b>	<b>OBJETIVOS A EVALUAR</b>	<b>HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN</b>
<b>Primer nivel</b>	Satisfacción de los participantes con la realización de las actividades de capacitación o formativas	Encuestas de satisfacción en donde se midan aspectos como: Satisfacción con contenidos, logística, capacitador o formador, métodos de formación, etc.
<b>Segundo Nivel</b>	Nivel de apropiación de conocimientos	Exámenes técnico - teóricos de contenidos, apropiación de información
<b>Tercer nivel</b>	Aprendizaje de capacidades	Pruebas situacionales (clínicas, simuladores de negocios, canastas de papeles, casos para toma de decisiones, etc), con paneles de valoradores, mediante metodología assessment center (entrevista de evaluación situacional) en donde se realicen simulaciones de diferentes situaciones reales de trabajo y se evalúen los niveles de aplicación de competencias.
<b>Cuarto nivel</b>	Aplicación de lo aprendido	A través de evaluaciones de desempeño, valoraciones de competencias, seguimiento y análisis de actuación en el puesto de trabajo.
<b>Quinto nivel</b>	Efecto en indicadores de calidad, productividad, efectividad, servicio, gestión, etc., relacionados con su cargo o rol	Análisis de la evolución de los indicadores del colaborador antes y después de su participación en los planes formación o capacitación.
<b>Sexto nivel</b>	Impacto en los indicadores financieros de la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto en la reducción de costos por reprocesos, no conformidades, falta de oportunidad.</li> <li>• Impacto en la disminución de peticiones, quejas o reclamos</li> </ul>

- de los ciudadanos por dificultades en el servicio.
- Impacto en la disminución de demandas de los ciudadanos por dificultades en el servicio.
  - Impacto en la reducción de costos por efectiva gestión y control de riesgos.
  - Impacto en la reducción de costos por disminución de los ausentismos por enfermedades ocupacionales.
  - Impacto en la reducción de costos por pérdida de capital intelectual (disminución de rotación de personal, disminución del gasto en selección de personal, curvas de aprendizaje, etc.).
  - Reducción de costos de capacitación y formación por transferencia de conocimientos y habilidades (Escuelas internas).

Fuente: Amat,1998. pg.149

#### **6.4 Estrategias para la divulgación y apropiación de la Política de Capacitación para el desarrollo del servidor público**

La socialización de la apuesta, estrategia y acciones contenidas en este Plan resulta esencial para lograr los resultados e impactos esperados. Las acciones de divulgación que se describen en este capítulo le imprimen mayor fuerza a la gestión que realizarán la Función Pública y la ESAP para la aprehensión conceptual y metodológica con el ánimo llegar en primera instancia a lograr un lenguaje común sobre la formación y capacitación en el marco de este Plan, para luego, alinear los propósitos y acciones de cada una de las entidades públicas y equipos de talento humano.

Adicionalmente, una estrategia de divulgación sólida denota buenas prácticas en materia de gestión pública generando una percepción favorable en aspectos como la transparencia, el fortalecimiento de las relaciones con los grupos de interés y la consolidación los canales de comunicación, que serán herramientas básicas en el proceso de implementación de las acciones,

mecanismos e instrumentos de esta nueva apuesta estratégica. De esta forma, se logrará posicionar la formación y capacitación con un elemento indispensable en el desarrollo y profesionalización del servidor público y que represente a la postre una mejora continua en la gestión pública.

#### ***6.4.1 Estrategias para la divulgación***

La estrategia de divulgación es parte fundamental en el éxito que se espera de la implementación del Plan de Formación y Capacitación. En el término de 2 años la Función Pública y la ESAP evaluarán la efectividad de la implementación, para lo cual elaborarán una metodología de seguimiento de los lineamientos que se presentan en este capítulo.

##### *Líneas de acción asociadas a la estrategia*

6.4.1.1 La Función Pública y la ESAP divulgarán en forma permanente las orientaciones de capacitación a través de la realización de encuentros con los servidores responsables de las unidades de personal y representantes de las Comisiones de Personal de las entidades de los órdenes nacional y territorial.

6.4.1.2 La divulgación en el orden nacional estará a cargo de la Función Pública y en el orden territorial de la ESAP, que a través de sus sedes territoriales convocará a las entidades de su jurisdicción para dar a conocer los nuevos lineamientos del presente Plan.

6.4.1.3 La Función Pública y la ESAP, en cumplimiento de la normatividad vigente, liderarán el proceso de divulgación a través de una plataforma virtual en la que se incluirá información sobre responsabilidades de los nominadores y servidores, los lineamientos del Plan, metodologías para su efectivo desarrollo y prácticas exitosas en la materia.

6.4.1.4 En las páginas institucionales de la Función Pública y la ESAP, y en los Centros Documentales y de Información Municipal (CEDIM), será publicado el Plan de Formación y Capacitación con las nuevas orientaciones.

6.4.1.5 En el mes de enero de cada año el nominador de cada entidad nacional y de cada gobernación, mediante acto administrativo, deberá designar un funcionario responsable de manejar y ser el contacto permanente para recibir y divulgar la información relacionada con los lineamientos de formación y capacitación. Dicho funcionario se inscribirá en el formato que para tal fin será habilitado en la plataforma virtual.

6.4.1.6 El nominador de cada entidad pública nacional y territorial es responsable de garantizar la divulgación y sensibilización del Plan de Formación y Capacitación al interior de la entidad.

6.4.1.7 La ESAP actualizará los currículos para la inducción y reinducción en gestión del talento humano, el cual ofrecerá en forma virtual o presencial. Para definir los contenidos de dicho programa, se apoyará en la Función Pública, sin perjuicio de que alguna otra institución pública, privada, sin ánimo de lucro o de carácter gremial exprese interés en la ejecución de esta actividad. Además elaborará un programa de inducción dirigido a las Comisiones de Personal, para lo cual solicitará apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de la Función Pública.

6.4.1.8 La Función Pública y la ESAP elaborará y difundirá en un término máximo de 6 meses contados a partir de la promulgación del Decreto que adopta el presente Plan las guías, instrumentos y herramientas a los que se hace referencia para la adecuada ejecución de los lineamientos, estrategias y acciones de política aquí contenidos.

6.4.1.9 Es responsabilidad de cada entidad pública nacional y territorial vincular al programa de inducción con base en los currículos diseñados por la ESAP a todos los servidores públicos en un término no mayor a un mes contado a partir de la posesión o firma del contrato de trabajo.

## **Glosario**

### **Administración pública**

Es el medio para lograr los fines del Estado en el que la planificación debe direccionarse a la optimización de los recursos disponibles, en este caso se hace referencia a los impuestos de los ciudadanos, su administración y su distribución equitativa. Adicionalmente, se adoptan estrategias y modelos que permitan responder a las necesidades de la sociedad de forma eficiente y eficaz (Carvajal, 2015)

### **Autoridad pública**

Se reconoce cuando el poder es otorgado por el Estado y la persona se encuentra facultada por la normatividad para decidir en nombre de este. Entonces, se identifica como autoridad pública a aquellos servidores públicos con poder de mando, en donde, cada acción emitida por estos tendrá un impacto sobre los gobernados (Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. T-501/92, 1992).

### **Brechas estructurales**

Son aquellos inconvenientes que dificultan el desarrollo económico y la construcción de una sociedad inclusiva. Las brechas estructurales son la línea de base para medir las necesidades e identificar los desafíos que implica a largo plazo. Algunas están relacionadas con la pobreza, la infraestructura, la educación, la desigualdad, el género y el medio ambiente (Pardo, 2014).

### **Causas objetivas**

Estas hacen referencia a los distintos elementos que impactan el equilibrio de una sociedad de forma negativa. Factores como la pobreza, la desigualdad, diferencias políticas, entre otras,



pueden llegar a ser un precipitante de conflicto que afectará al territorio y sus habitantes (Masullo y Sánchez, s.f.).

### **Capital humano**

Es un grupo de personas que promueve el éxito en una organización. En la economía actual es considerado como el mecanismo más importante ya que permite el desarrollo organizacional y se convierte en una ventaja para las instituciones al momento de dar respuesta a las demandas y fenómenos del entorno. Así mismo, se estima que hace parte integral de la riqueza de las naciones pues son la principal fuente de ingreso. En el capital humano se tienen en cuenta aspectos formativos, experiencia, cultura y entorno al ser el contexto con el que interactúa la unidad social. De igual forma es un elemento intangible que pone en marcha la planeación, innovación y productividad de una entidad (Tinoco y Soler, 2011).

### **Capacitación**

“Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa” (Decreto 1567 de 1998, art. 4).

### **Carrera administrativa**

Organización y diseño de los diferentes empleos existentes en una entidad pública, caracterizados por darse de forma jerarquizada. Para tal término, se contempla el encuadre de los empleos en distintos niveles o categorías, que tomando en cuenta la duración y el desempeño en el cargo, hacen que los empleados sean susceptibles de ascender a los diferentes niveles de cargos en un recorrido de escala. Los sistemas de carrera evocan la existencia de algunos cargos considerados de acceso (reclutamiento externo) y otros que son de niveles superiores, determinados a través de promoción interna (Longo, 2002).

### **Competencias**

Las competencias es el conjunto de los conocimientos, cualidades, capacidades, y aptitudes que permiten discutir, consultar y decidir sobre lo que concierne al trabajo.

### **Educación formal**

Se imparte en establecimientos educativos acreditados, en los que la dinámica se organiza por medio de ciclos, realizan pausas progresivas y se clasifica en preescolar, básica y media. Adicionalmente, se caracteriza por la obtención de títulos y acceso a grados superiores. Este tipo de educación le permite al individuo desarrollar habilidades, aptitudes y conocimientos (Ley 115, 1994, art. 10-11).

### **Empleo público**

Se considera como la estructura y la base de la Función Pública. Así mismo, es un conjunto de funciones, responsabilidades y demandas detalladas en la Constitución Política que le son designadas a un individuo con el fin de contribuir al alcance de los objetivos del Estado, para lo

cual se requiere de una serie de competencias que contribuyen a la consecución de metas y propósitos (Hernández, 2004).

### **Formación**

En los términos de este Plan, se entiende la formación como el proceso encaminado a facilitar el desarrollo integral del ser humano, potenciando actitudes, habilidades y conductas, en sus dimensiones: ética, creativa, comunicativa, crítica, sensorial, emocional e intelectual.

### **Grupos de interés**

Individuos u organismos específicos en cuyo beneficio se lleva a cabo la intervención para el desarrollo. (OCDE 2002:36). No se limita a los usuarios, gremios o proveedores, incluye necesariamente la identificación de grupos de interés.

### **Metodología pedagógica**

Es un acuerdo social que pretende establecer coherencia entre el nivel de conocimiento del individuo y los lineamientos de adquisición del aprendizaje, en este sentido se implementan distintas estrategias que favorezcan el aprendizaje de los sujetos al momento de transmitir el conocimiento (Acosta y Sánchez, 2012).

### **Políticas públicas**

Se conciben como las acciones, decisiones e instrumentos que funcionan de forma integral al momento de dar una posible solución a problemas relevantes en la comunidad. De acuerdo con esto, son acciones específicas para alcanzar objetivos específicos. En la formulación de políticas públicas participan el Estado, actores gubernamentales y a su vez entidades privadas, las cuales a través de la interacción, negociación y cooperación de individuos, grupos e instituciones permite enlazar los intereses a las decisiones para que puedan ser ejecutadas en el territorio y responder a

las dificultades identificadas. Por otro lado, al establecer una política lo que se espera es modificar y determinar el comportamiento social (Roth, 2002; Arroyave, 2011).

### **Servidor público**

Ciudadano que sirve al Estado como trabajador de corporaciones públicas, instituciones descentralizadas y entidades de servicios. Sus funciones y responsabilidades están determinadas por la Constitución, las leyes y normativas que rigen al país (Constitución Política, 1991).

### **Sistema Nacional de Capacitación**

De acuerdo con el Decreto 1567 de 1998, se entiende como “el conjunto coherente de políticas, planes, disposiciones legales, organismos, escuelas de capacitación, dependencias y recursos organizados con el propósito común de generar en las entidades y en los empleados del Estado una mayor capacidad de aprendizaje y de acción, en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración, actuando para ello de manera coordinada y con unidad de criterios.” (Decreto 1567 de 1998, art. 4).

### **Valor público**

Es la estrategia mediante la cual el Estado produce bienes y servicios teniendo en cuenta la participación de los ciudadanos, ya que a partir de esta interacción se identifican las necesidades sociales y se reconoce a cada uno de los miembros de la comunidad como sujetos de derecho. Prestar un servicio implica hacerlo de forma eficiente, eficaz y efectiva pues se tiene en cuenta las demandas y expectativas de la ciudadanía (Centro para el Desarrollo Democrático, 2012; Morales, 2004).

### Referencias bibliográficas

- Acosta, J y Sánchez, P. (2012). Metodología pedagógica de las ciencias contables. Adversia, (10).
- Amat, O. 1998. Aprender a enseñar. Una visión práctica de la formación de formadores. Ediciones Gestión 2000, S.A. España.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. In Revista Forum (Vol. 1, No. 1, pp. 95-111). Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Departamento de Ciencia Política.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2014). Al servicio del ciudadano una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). (J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, & M. Sanginés, Edits.) Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barrera, M. & Sierra, V. (2014). Modelo de aprendizaje organizacional, como estrategia para la educación empresarial. Universidad de Medellín. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Borda, J. & Ormeño, M. (2010). Las corrientes pedagógicas contemporáneas y los estilos de enseñanza en la educación física. Investigación Educativa, 14(26), 79-104.
- Carvajal, L. (2015). ¿Qué debe hacer la administración pública colombiana para ser exitosa? (Trabajo de grado). Universidad Militar Nueva Granada, Cajicá, Colombia.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública . Santa Cruz de la Sierra.

Centro para el Desarrollo Democrático. (2012). Valor público: una reflexión institucional.

Recuperado de <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDDestructura/DOCS/estudiovalorpublicoenelIFE.pdf> el 25 de octubre de 2016.

Congreso de Colombia. (8 de Febrero de 1994) Artículos 10-11 [Título II]. Ley general de educación. [Ley 115 de 1994]. DO: 41.214.

Congreso de Colombia. (5 de Agosto de 1998) Artículo 4 [Título I]. Decreto de creación del sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado. [Decreto 1567 de 1998]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1246> el 25 de octubre de 2016.

Constitución política de Colombia □ Const. □ (1991). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> el 25 de octubre de 2016.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. (21 de Agosto de 1992). Sentencia T-501/92. [MP. José Gregorio Hernández Galindo].

ESAP (14 de marzo de 2016). Recuperado el 14 de marzo de 2016 de <http://www.esap.edu.co/portal/index.php/informes-de-gestion/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2016). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado el 2016, de [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co): <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo> el 25 de octubre de 2016.

Función Pública & ESAP (2013). Encuesta de evaluación del Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo de Competencias Laborales.

- Hernández, P. (2004). Bases constitucionales de función pública. Empleo público. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/Bases-funcion-publica-2004.pdf> el 25 de octubre de 2016.
- Järvelä, S. (2006). Personalised learning? New insights into fostering learning capacity. ocde-ceri (eds.), *Personalising Education*. París: ocde/ceri, 31-46.
- Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- Morales, J. (2016). El capital social y el valor público como ejes de acción para el desarrollo social.
- Moreno, M. (2009). Curso de planificación y gestión estratégica para las políticas públicas ILPES-CEPAL. Valor público-CEPAL. Presentación Power Point realizada el día 15 de Mayo de 2009.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford university press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es> el 25 de octubre de 2016.
- Pardo, E. (2014) “Diagnóstico del desarrollo” en países de renta media a partir de las brechas estructurales: El caso de América Latina y el Caribe. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37048/S1420365\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37048/S1420365_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) el 25 de octubre de 2016.

Peluffo A. & Catalán, E. (2002). Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público. Santiago de Chile: CEPAL.

Roth, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, 6.

Sanabria, P., Compilador., (2016). De la recomendación a la acción: ¿cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público Colombiano? Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Función Pública, ESAP, Colciencias.

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestiontalentohumano>

Siliceo, A. (2006). Capacitación y desarrollo de personal. Editorial Limusa. Recuperado de [https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=CJhlsrSuIMUC&oi=fnd&pg=PA5&dq=capacitacion&ots=IRkYhNcAbO&sig=cKLgNX3p9B596AYXIORT-jdnPds&redir\\_esc=y#v=onepage&q=capacitacion&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=CJhlsrSuIMUC&oi=fnd&pg=PA5&dq=capacitacion&ots=IRkYhNcAbO&sig=cKLgNX3p9B596AYXIORT-jdnPds&redir_esc=y#v=onepage&q=capacitacion&f=false) el 25 de octubre de 2016.

Tinoco, C. y Soler, M. (2011). Aspectos generales del concepto "capital humano". Criterio libre, 9(14), 203.