



Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia

Luciano Strazza

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-680

Septiembre 2014

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia

Luciano Strazza



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Strazza, Luciano.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia / Luciano Strazza.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 680)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Colombia. 2. Public service employment—Colombia. 3. Public officers—Colombia. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie. IDB-TN-680

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org

RESUMEN*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en Colombia realizada en 2013. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido Colombia. El informe de situación del servicio civil de este país, que se llevó a cabo el 2004, constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes– en términos de la profesionalización del servicio civil. El presente informe contribuyó como insumo para el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: Colombia, servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública

*Este estudio fue coordinado, por Mariano Lafuente (IFD/ICS) y Mercedes Iacoviello (consultora). El documento se benefició de la edición y los comentarios de Mariano Lafuente (IFD/ICS) y contó con las valiosas contribuciones de Eduardo Feliciángeli (ICS/CPR), Raúl Sapena (Comentarista Externo), Chistian Schuster (RES/RES), Magdalena Rojas (IFD/ICS). Amaya Fraile (IFD/ICS) y Yanina Azzolina (consultora).

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO	5
1.1. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL	5
1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL	6
1.3. LOS PRINCIPALES ACTORES INSTITUCIONALES DEL SERVICIO CIVIL COLOMBIANO	7
2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS	9
2.1. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	9
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	15
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO	19
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	26
2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN	30
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO	34
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES	36
2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	39
3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL	42
3.1. ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (IDSC)	42
3.2. EFICIENCIA (E)	42
3.3. MÉRITO (M)	43
3.4. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE)	44
3.5. CAPACIDAD FUNCIONAL (CF)	46
3.6. CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	48
4. CONCLUSIONES	50
4.1. RECOMENDACIONES	51
5. INDICADORES	54
6. TABLA DE SÍNTESIS	58
7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN	63
7.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63
7.2. NORMATIVA	65
7.3 TALLERES Y ENTREVISTAS REALIZADAS	66
8. ABREVIATURAS	69

RESUMEN EJECUTIVO

Al momento de la evaluación anterior, en diciembre de 2004, el servicio civil colombiano se encontraba transitando un punto de inflexión tras una década donde las disposiciones de la Constitución Política de 1991 y las sucesivas normativas de empleo público (Ley 27/92 y Ley 443/98) no habían logrado plasmarse en un sistema de gestión de recursos humanos integrado y meritocrático. Por un lado, comenzaban a percibirse los primeros efectos del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Por el otro, sólo habían transcurrido tres meses desde la aprobación de la Ley 909/04 (referenciada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública) y recién se estaba poniendo en marcha la fase de implementación.

Estas acciones permitieron que Colombia tuviera en 2004 un Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) de 46 puntos, superado por Brasil (64), Chile (59), Costa Rica (47) y Uruguay (47), entre los países que participaron también en la segunda medición en 2011/2013. El desafío entonces era comenzar a implementar la Ley 909, tras su aprobación legislativa, y los acuerdos institucionales correspondientes.

En el período transcurrido desde entonces hasta el presente diagnóstico finalizado en 2013, Colombia logró avances de dos tipos. El primero refiere a la institucionalidad del sistema que se plasmó principalmente en el protagonismo ganado por la Ley 909 y la constitución efectiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como uno de los órganos rectores del sistema junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). El segundo grupo de avances concierne a políticas específicas de gestión de recursos humanos, entre las que se destacan los concursos de acceso (a través de la Convocatoria 01 y los concursos de los sistemas específicos), la implantación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), una primera aproximación al tema de las competencias laborales, la articulación de mecanismos meritocráticos de acceso y evaluación de los gerentes públicos, y un progreso incipiente en la gestión del clima laboral.

Todo esto impactó en las valoraciones de los subsistemas e índices. En relación con los primeros, se observan progresos en los siguientes: Planificación (de 50 a 57 puntos), Organización del Trabajo (de 40 a 47), Gestión del Empleo (de 57 a 60) y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (de 30 a 40). La Gestión del Rendimiento es actualmente el subsistema de valoración más baja (se mantuvo en 33 puntos), mientras que la Gestión de la Compensación, la Gestión del Desarrollo y la Organización de la Función de Recursos Humanos también mantienen los valores de 2004.

En cuanto a los índices, se registran avances en cuatro de los cinco indicadores. El progreso más claro se evidencia en el índice de Mérito (de 53 a 67), seguido del de Capacidad Integradora (de 30 a 40), de Eficiencia (50 a 55) y de Consistencia Estructural (de 53 a 55). El índice de Capacidad Funcional (46) se mantuvo constante. Como corolario, el IDSC pasó de 46 a 52 puntos.

En el plano de la institucionalidad aún existen como desafíos pendientes seguir fortaleciendo la coordinación entre el DAFP y la CNSC, reforzar la estructura de esta última y de las Unidades de Personal (UDP), y promover un diálogo más fluido entre estas unidades y el DAFP. En cuanto a las políticas específicas, los retos son: i) seguir fortaleciendo la planificación; ii) multiplicar los concursos de acceso (para reducir los nombramientos provisionales que fueron creciendo debido a las interrupciones de la Convocatoria 01); iii) mejorar los incentivos para atraer y retener personal (equidad y competitividad salarial, construir un sistema de empleo, alinear la capacitación a las expectativas individuales y organizacionales, y ajustar objetivos e instrumentos de la evaluación de

desempeño); iv) diseñar y extender el uso de mecanismos meritocráticos de selección y evaluación de resultados; y v) reducir el condicionamiento impuesto por la medida comúnmente conocida como la “puerta giratoria” (que actualmente prohíbe por un lapso de dos años que los funcionarios se desempeñen en el sector privado en las mismas ramas que lo hicieron en el sector público).

1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

1.1. El contexto institucional

Colombia es un país de desarrollo medio con una población de aproximadamente 47 millones de personas. Se organiza como una república unitaria, descentralizada y presenta tres órdenes (o niveles): nacional, departamental y municipal.

El actual presidente es Juan Manuel Santos (2010-2014), quien sucedió en el cargo a Álvaro Uribe, primer mandatario por dos períodos consecutivos (2002-2006 y 2006-2010) y miembro del mismo partido político (Partido de la Unidad Nacional). Además del combate a la guerrilla, ambos pusieron énfasis en captar inversiones externas y en generar infraestructura.

Colombia ha logrado mejorar su desempeño económico en los últimos ocho años respecto de los previos. El crecimiento se dinamizó entre 2004 y 2008, alcanzando un promedio del 4,5%. Pese a la crisis internacional, el ratio tuvo una muy leve caída en 2009, pero ya en 2010 recuperó su nivel hasta llegar al 4,3%. Si bien en los últimos dos años el crecimiento fue del 4%, en 2013 se espera que sea del 4,5%, como consecuencia de la recuperación del grado de inversión.¹ Recientemente, el país fue invitado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a incorporarse como miembro pleno.

Gracias a ese impulso económico, entre 2000 y 2010 la pobreza se redujo del 49,4% al 37,2%, y la indigencia de 17,6% a 12,3%. Sin embargo, esto no ha logrado acortar la brecha entre las áreas rurales y urbanas, y entre regiones y grupos étnicos, que todavía es muy notoria. Por su parte, la tasa de desempleo es del 10,1% (con picos muy pronunciados entre los jóvenes) y la informalidad laboral, superior al 60% (BID, 2012:11).

Más allá de su buen desempeño, Colombia enfrenta problemas estructurales que limitan su desarrollo. Algunos de ellos son la baja disponibilidad de infraestructura (en particular en transporte y agua potable), el escaso acceso a los servicios financieros formales, la baja innovación en productos y procesos, y una limitada penetración comercial a nivel global. En lo social, se constata un acceso limitado a la educación de calidad, a los servicios de salud y a los mecanismos de formalización laboral (BID, 2012).

Estos desafíos son abordados a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2010-2014 (“Prosperidad para todos”), el cual propone una estrategia apoyada en tres pilares: i) crecimiento y competitividad, ii) igualdad de oportunidades, y iii) consolidación de la paz. Como ejes transversales el PND señala: i) la innovación en actividades productivas nuevas y existentes, ii) el buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, iii) el posicionamiento internacional, iv) la convergencia y el desarrollo regional, y v) la sostenibilidad ambiental.²

¹ Datos de crecimiento provistos por la Dirección de Empleo Público del DAFP.

² El PND presenta los siguientes objetivos específicos: i) disminuir el rezago en infraestructura y calidad de los servicios de transporte y soporte logístico, para la dinamización de la economía y el acompañamiento del crecimiento del país de manera sostenible social y ambientalmente, ii) promover una cultura de innovación y emprendimiento, iii) mejorar el acceso a servicios financieros y desarrollo de mercado de capitales, iv) potenciar

1.2. Antecedentes del servicio civil

La carrera administrativa se creó en 1938 por medio de la Ley 165 y con ella la garantía de estabilidad en el empleo público. En 1958, se expidió la Ley 19, la cual además de consignar la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios públicos, creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil (luego Departamento Administrativo de la Función Pública) como encargado de la administración del personal. También se crearon la Comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, el Consejo de Estado y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Tras un largo período de marchas y contramarchas, la Constitución Política de 1991 dedicó un capítulo especial a la función pública y reforzó el principio por mérito y la igualdad de oportunidades. Además creó la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para administrar y vigilar la carrera. En 1992, se sancionó la Ley 27 y con ella se puso en marcha un proceso de construcción de la carrera administrativa, hasta entonces muy poco desarrollada pese a los muchos años transcurridos desde su creación.

En 1998, debido a ciertos cargos que en la ley aparecían como de libre nombramiento y que la Corte Constitucional consideró de carrera, y también con la finalidad de darle a la CNSC más independencia del Ejecutivo, se sancionó la Ley 443. Esa ley regulaba técnicamente los diferentes procesos de gestión de los recursos humanos (con énfasis en los concursos y las garantías del debido proceso) con solidez técnica (Taller de la CNSC, 2013). Sin embargo, la norma recibió una gran cantidad de demandas de inconstitucionalidad. Pocos meses después, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-372/99, en la que dictó nuevas directrices sobre los empleos de libre nombramiento y remoción, y los de carrera administrativa, y ratificó la autonomía de la CNSC.

Sin embargo, como se señaló antes, varios de los artículos de la Ley 443, principalmente los que se referían a la conformación de la CNSC, a sus funciones, a la existencia de las comisiones departamentales y a la competencia de las entidades para realizar los concursos, fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, lo que creó una situación de interinidad que llevó a que los ingresos a la carrera administrativa se hicieran vía “encargos” o “nombramientos provisionales”.

Esa situación se mantuvo hasta 2004, cuando se sancionó la Ley 909. La misma se elaboró tomando como referencia la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), por lo que regula aspectos tales como la clasificación de los empleos; la naturaleza, funciones y conformación de la CNSC; las funciones del DAFP, las UDP y las comisiones de personal; los instrumentos de ordenación del empleo público (planes y plantas de empleo, sistemas de información, etc.); la estructura del empleo público y la introducción de las competencias laborales en su diseño; el sistema de ingreso y ascenso; la capacitación y evaluación de desempeño; el retiro; y la gerencia pública, entre otros.

el posicionamiento y la inserción internacional a través de acuerdos comerciales, la priorización de socios estratégicos, la realización de ajustes institucionales y normativos, y la facilitación del comercio exterior, v) reducir la inequidad y garantizar igualdad de condiciones para generar ingresos a través de una educación de calidad con igualdad, vi) disminuir la pobreza y desigualdad garantizando el Sistema de Protección Social, vii) fortalecer las acciones de protección social, con énfasis en la primera infancia, viii) generar un entorno de igualdad de oportunidades para la prosperidad social en el acceso y calidad a salud universal y sostenible, ix) garantizar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en la mayoría de las zonas urbanas y rurales del país, x) desarrollar e implementar las políticas para mejorar la sostenibilidad ambiental de las ciudades, xi) fortalecer la vivienda como motora del crecimiento, xii) incorporar medidas para disminuir la vulnerabilidad al riesgo de desastres, y xiii) fortalecer la gestión pública, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción (BID, 2012).

En la práctica, la Ley 909 abrió una ventana de oportunidad para la constitución efectiva de la CNSC. A partir de entonces, la carrera administrativa ha iniciado una nueva etapa que se extiende hasta la actualidad.

1.3. Los principales actores institucionales del servicio civil colombiano

La institucionalidad del sistema de servicio civil colombiano conserva la misma fisonomía que en 2004. A nivel normativo se apoya en lo que establece la Constitución Política respecto del mérito y en la Ley 909 en cuanto a las políticas, los procesos y la distribución de roles.

Desde 1958, las funciones de formulación de política, planificación y coordinación general de los recursos humanos recaen en el DAFP (luego ratificadas por el Decreto 2169/92). Este departamento tiene autoridad para definir los lineamientos e instrumentos en todo lo referente a planificación de recursos humanos, organización del trabajo, capacitación, carrera, bienestar e incentivos en general. Asimismo, brinda asesoría jurídica a las entidades del Estado, a los servidores y ciudadanos en general, en lo concerniente a talento humano. Desde la sanción de la Ley 909, el DAFP asesora a las instituciones para la selección de “gerentes públicos” (una de las innovaciones contenidas en la ley) y las orienta para que las descripciones de los puestos incluyan las competencias laborales.

Estas políticas no son ejecutadas en forma directa por el DAFP sino por las UDP de las entidades del orden nacional y por los responsables designados en las entidades territoriales. Estas unidades actúan como los brazos operativos del DAFP y los motores de ejecución de las políticas e instrumentos. Las UDP forman parte de la estructura de cada entidad pero, funcionalmente, deben tener una estrecha vinculación con el DAFP y atender sus disposiciones.

Por su parte, la CNSC, prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras, con excepción de las especiales, y funciona como órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público. Es una entidad de rango constitucional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (Ley 909, art. 7). Su accionar incluye no solamente la administración y vigilancia de los concursos sino también de la evaluación de desempeño. La comisión se compone de tres comisionados que, tras ser elegidos con criterios de mérito por la Universidad Nacional y la Escuela Superior de Administración Pública, duran cuatro años en su cargo sin posibilidad de reelección. La presidencia del cuerpo dura un año y es rotativa entre cada uno de los comisionados.

Un actor sumamente importante es la Corte Constitucional. El organismo fue creado en la Constitución Política de 1991 y pertenece a la rama judicial del poder público. Su misión es guardar la integridad y supremacía de la Carta Política. Sus funciones están señaladas en el artículo 241 de la Constitución e incluyen el decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad y sobre los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno; resolver sobre la constitucionalidad del llamado a referendo; decidir la exequibilidad de las normas en general, etc. Como se refirió antes y se verá a lo largo del informe, la Corte ha jugado desde su creación un rol esencial en la dinámica del servicio civil en general y del principio de mérito en particular. La evolución del empleo público, al menos en los últimos 20 años, no se puede entender sin considerar el carácter protagónico de este organismo.

Por su parte, la ESAP funciona como organismo que formula y provee formación y capacitación, y también identifica las competencias laborales. A nivel territorial, la ESAP permite operar muchas de las políticas DAFP.

Por último, como sucede habitualmente, el Ministerio de Hacienda es un actor por demás relevante para el empleo público, pues provee el marco fiscal dentro del cual se generan las políticas de recursos humanos. Algunas de ellas, tales como la aprobación de estructuras, plantas de personal y remuneraciones (a cargo del DAFP), son generadas junto con el Ministerio de Hacienda o, al menos, muy influidas por este.

De este modo, la institucionalidad en Colombia presenta una complejidad mayor que la de otros países de la región, en los que existe una única entidad rectora y un conjunto de áreas ejecutoras. Como se verá a lo largo del informe, la consagración del mérito como principio constitucional y la creación de la CNSC como su rector y garante introducen desafíos adicionales para la gestión eficaz del sistema.

2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

2.1. Planificación de los Recursos Humanos

Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos (RH) consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002).

Coherencia estratégica (punto crítico 1)

La planificación de recursos humanos en el servicio civil de Colombia ha atravesado diferentes etapas en los últimos ocho años. En primer lugar, hacia 2004 se encontraba en plena vigencia el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) que se inició en 2002 a través de la Directiva Presidencial 10/02, y sus alcances fueron luego mejor estructurados en el documento Renovación de la Administración Pública “CONPES 3248 de 2003” (Consejo Nacional de Política Económica y Social de 2003) y la Ley 790/02. Dos de las principales finalidades del programa fueron la reducción del 20% de recursos humanos en la planta y alcanzar un 70% de personal sustantivo y un 30% de personal de apoyo (BID, 2006:179; PNUD-Gobierno de Colombia, 2004; Whittingham Munevar, 2012).³ Este proceso tuvo un claro fundamento “fiscalista” que repercutió no solamente en las plantas sino en el

³ En el documento de origen del PRAP se señala que “el desempeño de la administración pública colombiana ha sido deficiente en cuanto a la provisión de los bienes y servicios públicos fundamentales para los ciudadanos. No obstante, las estructuras administrativas han ido demandando cada vez más recursos, privando de estos a otros actores sociales que podrían utilizarlos en una forma socialmente más productiva. En estas circunstancias, el Estado debe recuperar su capacidad para cumplir eficaz y eficientemente sus funciones esenciales. La organización de la administración pública no puede ser independiente de la concepción que se tenga del Estado: en el marco de la Constitución Política, cualquier proceso de reforma de la primera debe reflexionar previamente acerca de la concepción del segundo, estableciendo claramente dónde este debe estar presente de manera directa y dónde no, y qué tipo de división del trabajo y de complementariedad debe existir entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de la comunidad, en función del interés general” (PNUD-Gobierno de Colombia, 2004:4).

espíritu mismo de la planificación (aun cuando la reducción debía descansar en un “fundamento técnico”).⁴

Esta política de austeridad se apoyó también en una ley previa, la 617/00, que estableció el control del crecimiento del gasto en personal para las entidades del orden nacional (con techo en el 90% de la meta inflacionaria anual calculada por el Banco de la República). Además de ello, dispuso que a partir de 2006 el gasto en personal de estas instituciones no debía crecer en términos reales. En el orden territorial (departamentos, municipios y distritos) la ley dispuso límites a los gastos de funcionamiento, los cuales no podían superar en un porcentaje a los ingresos corrientes de libre asignación (Taller del DAFP, 2013).⁵

Con el correr de los años se comenzó a constatar que este proceso había sido exitoso en su propósito principal de racionalización de estructuras, pero que acarrearba costos en cuanto a la capacidad de gestión de las entidades. A raíz de ello, en 2011 el presidente Santos impulsó una nueva reforma institucional (Ley 1444/11) y entregó facultades extraordinarias al gobierno para reestructurar la administración pública a fin de alinearla a los postulados del PND 2010-2014 y los principios del Buen Gobierno. Uno de los postulados es la “Prosperidad para Todos”, que incorpora como eje transversal la innovación en el diseño y el desarrollo institucional del Estado. Bajo este paraguas, la dinámica de gestión de las plantas de personal adquirió un sentido inverso al del período 2002-2010, ya que la prioridad pasó a ser la reconstrucción de las capacidades de la administración pública, en lugar del ajuste (Rodríguez Taylor, 2012). En consonancia con esta decisión, la Ley 617/00, que ponía topes de crecimiento a la dotación de personal, fue suspendida en su aplicación hasta junio de 2013.

En esta nueva etapa se logró llevar a la práctica lo que ya disponía la Ley 909 respecto de que las plantas debían estar sustentadas en estudios técnicos fundamentados en las necesidades de las entidades según sus prioridades y orientaciones estratégicas contenidas en los planes estratégicos institucionales y en el propio PND.

La planificación recuperó, entonces, cierto protagonismo en la agenda de la gestión de los recursos humanos. Esto ocurrió a pesar de que la Ley 909 “no contempla de manera expresa la planeación como un principio que rige la actuación desplegada para el ingreso” (Ballén Duque, 2012:2), y aun cuando su mención formal (arts. 14, 15 y 17) no había conseguido volcarse a práctica concretas.

Desde ese momento comenzó a ser obligatorio para las entidades la formulación de planes estratégicos de recursos humanos y el plan anual de vacantes (Taller del DAFP, 2013). Sin embargo, durante estos años se formularon lineamientos en forma aislada para reformar plantas de personal con estudios de cargas de trabajo y orientaciones para los planes estratégicos, planes de previsión y plan anual de vacantes, los cuales fueron suficientes para que las entidades públicas se pensaran globalmente. Este déficit buscó compensarse en 2012, cuando la DAFP elaboró la “Guía de Modernización de Entidades Públicas” (DAFP, 2012). La misma tiene el objetivo de “proporcionar los lineamientos y pautas generales que las instituciones deben seguir a efectos de obtener organizaciones que satisfagan los

⁴ El PRAP se propuso llevar a cabo dos tipos de reformas: una “vertical”, enfocada en la reestructuración de las entidades; la otra “transversal”, centrada en la mejora de los procesos (PNUD-Gobierno de Colombia, 2004:4-5; DNP, 2010:5). El primer tipo de reforma se hizo mediante las siguientes operaciones: i) modificación de planta y estructura, ii) supresión y liquidación de entidades, iii) modificación de planta, iv) creación, v) descentralización, vi) fusión, vii) cambio de descripción, viii) modificación de estructura, y ix) escisión. Las operaciones más utilizadas fueron las dos primeras (DNP, 2010:10).

⁵ Todo esto se dio en paralelo con el fortalecimiento de las superintendencias, la privatización de los servicios de salud y la tercerización de otros servicios públicos (Taller CNSC, 2013).

preceptos de racionalidad, adaptabilidad y simplicidad que demanda un entorno moderno...” (DAFP, 2012:9). La guía ayuda a que las organizaciones definan con claridad aspectos esenciales como su misión, sus procesos básicos (misionales y de apoyo), las cargas de trabajo y la determinación de la planta de personal, con sus respectivos puestos y perfiles.⁶

Esto se complementó con el “Modelo Integrado de Planeación y Gestión”, elaborado en el marco del Decreto 2482/12, y que por disposición del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el DAFP, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), la Secretaría de Transparencia, la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Agencia Nacional de Contratación Pública, determina los lineamientos para la integración de la planeación y la gestión.⁷ El modelo, de muy reciente creación, se encuentra en proceso de difusión a los 24 sectores y 210 entidades de la rama ejecutiva del orden nacional (Taller del DAFP, 2013).

Ahora bien, este conjunto de instrumentos hasta la actualidad no ha permeado completamente en las prácticas cotidianas de las entidades. Durante largo tiempo estas han entendido que el plan anual de vacantes era el listado del personal del que disponían y no el resultado de un ejercicio de reflexión y planificación de los recursos humanos necesarios para cumplir con los objetivos institucionales. La calidad de la planificación ya no sólo depende de la disponibilidad de instrumentos y criterios, sino también de las capacidades instaladas de las UDP. En este sentido, las herramientas y los lineamientos son condición necesaria aunque no suficiente para una buena planificación, que siempre debe estar acompañada de una adecuada capacidad de ejecución. En este plano, la responsabilidad del DAFP es proveer los instrumentos y criterios para que las UDP apliquen, divulgar y asesorar su implementación y ocuparse de realizar el monitoreo de la función.

Justamente para hacer seguimiento de la planificación en 2012 se ha elaborado la encuesta Formulario Único de Seguimiento de Avances en la Gestión. El instrumento será utilizado por el DAFP para hacer un monitoreo sobre el cumplimiento y la calidad técnica del plan estratégico institucional y la planeación de recursos humanos (que incluye el plan anual de vacantes y la planeación de la capacitación y el bienestar). Para ello se buscará la sinergia con las áreas de control interno de cada entidad, a las que se está fortaleciendo para que en un futuro próximo puedan hacer un mejor seguimiento de este y otros procesos.

Por otra parte, en el marco de un convenio suscrito entre el DAFP, la ESAP y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), en 2012 se formuló una convocatoria para realizar un proyecto de investigación a fin de “Formular bases del diseño, implementación y evaluación de una política integral, que promueva la innovación y la efectividad en la administración y gestión del talento humano en el sector público”. Como resultado de este proceso fue seleccionada la Universidad de los Andes, que a la fecha se encuentra realizando la primera fase de

⁶ La guía propone pautas para llevar a cabo una serie de análisis centrales para las entidades: i) reseña histórica, ii) marco legal, iii) análisis externo (entorno político, económico, social y tecnológico), iv) análisis financiero, v) análisis interno (misión, identificación de funciones generales, visión, mapa de procesos, productos y servicios, clientes, evaluación de la prestación de servicios, estatutos internos, estructura), vi) evaluación de las funciones, perfiles y cargas de trabajo (funciones, otras técnicas para la medición de tiempos de trabajo), vii) planta de personal (sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, determinación de la planta de personal, disponibilidad presupuestal, acto administrativo de modificación de planta), viii) procedimiento a seguir para la elaboración de la propuesta de modernización institucional, ix) manual específico de funciones y competencias laborales, y x) escisión o fusión de entidades públicas (DAFP, 2012).

⁷ El modelo incluye entre las políticas de desarrollo administrativo la “gestión del talento humano” con los siguientes subtemas: Plan Estratégico de Recursos Humanos, Plan Anual de Vacantes, Capacitación y Bienestar e Incentivos (Entrevista Dirección de Empleo Público, DAFP, 2013).

la investigación, la que constituye un insumo fundamental para la reformulación de la política de gestión del talento humano vigente y para fortalecer el subsistema de planificación.

Información de base (punto crítico 2)

La “historia” de los sistemas de información de recursos humanos ha tenido su propia evolución en los últimos años. Tras la creación en 1995 (Ley 190/95) del Sistema Único de Información de Personal (SUIP), se constató que la información era limitada e insuficiente para planificar dotaciones, ya que sólo nucleaba la hoja de vida de las personas.

Posteriormente, la Ley 909 redefinió el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público concebido en 1998 (Ley 489), y ello operó como base para que en 2010, a través del Decreto 2842/10 se dispusiera la creación e implementación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público.

El sistema fue concebido con el propósito de brindar “apoyo a las entidades en los procesos de planificación, desarrollo y gestión del talento humano al servicio del Estado [y suministrar] la información necesaria para la formulación de políticas de desarrollo organizacional y empleo público” (DAFP, 2012a:11). El sistema tiene seis objetivos principales (DAFP, 2012a:15):

1. Registrar información en temas de gestión administrativa y empleo público.
2. Almacenar información relacionada con el personal al servicio del Estado.
3. Consolidar la información que sirva de soporte para la formulación de políticas y toma de decisiones.
4. Facilitar a las entidades los procesos de gestión institucional y empleo público.
5. Facilitar el seguimiento y evaluación de la gestión pública.
6. Garantizar el control social y proporcionar a los ciudadanos información sobre la administración pública.

A su vez, el sistema está compuesto por tres “subsistemas” (DAFP, 2012a:18):

- i. **Organización institucional.** Comprende temas tales como normas, instituciones, nomenclatura, estructura organizacional (formal e informal) y escala salarial, planta de personal, organigrama y simulación. El subsistema ofrece al usuario un aplicativo (parametrizado) que le permite a la institución procesar su propia nómina, siempre que se le apliquen las normas generales de salarios y prestaciones sociales.
- ii. **Recursos humanos.** Agrupa informaciones sobre hoja de vida, declaración de bienes y rentas, selección, vinculación y desvinculación, bienestar social e incentivos, gestión del desempeño, capacitación y permanencia.
- iii. **Servicio al cliente.** Incluye ítems tales como difusión, colaboración, servicio al cliente, encuesta, consultas, inteligencia y negocios, comparación y análisis.

El SIGEP es administrado por el DAFP, pero las entidades son las responsables del registro y veracidad de la información incluida. Los jefes de control interno tienen un rol clave pues en ellos recae la responsabilidad de hacer el seguimiento para que su institución registre la información en forma veraz y oportuna (DAFP, 2012a).

Una vez expedido el Decreto 2842/10, en 2011 se inició la fase de implementación en 40 entidades piloto. Además, en 2012 se llevaron a cabo capacitaciones en diferentes temas incluidos en el SIGEP: 132 instituciones de la rama ejecutiva del orden nacional se capacitaron en manual de funciones, estructura informal y distribución de planta; 170 entidades, en hoja de vida y bienes y rentas; 85 entidades, en vinculación. Además, en 120 instituciones de la rama ejecutiva del nivel nacional se avanzó en los módulos de normas, instituciones, estructura, escala salarial, nomenclatura de empleos y planta de personal. En la actualidad, el primer y el tercer subsistemas se encuentran totalmente operativos, mientras que el segundo está activo en los ítems “Hoja de Vida y Bienes y Rentas” y “Vinculación y Desvinculación”.

De acuerdo a los lineamientos del PND 2011-2014 y las metas establecidas en el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno (Sismeg), el DAFP prevé asesoría y capacitación a las entidades públicas del orden nacional y territorial en el ingreso de datos al SIGEP en los diferentes módulos (a junio 2013 registraba un avance del 41% en las metas del cuatrienio). Además, cuenta con un plan de despliegue territorial proyectado para el año 2020 donde se define la cobertura de entidades públicas que debe capacitar, asesorar y hacer seguimiento a la gestión por vigencia, lo que permite el diseño de estrategias de despliegue.

Eficacia de la planificación (puntos críticos 3, 4 y 5)

Como se señaló antes, tanto el PRAP (que perseguía un recorte del 20% de las plantas) como la Ley 617/00 (que establecía un techo al crecimiento del gasto en personal por el lapso de cinco años y un límite al gasto de funcionamiento en el orden territorial) tuvieron su impacto en el tamaño y la composición de las dotaciones de personal.⁸ En este sentido, si bien la acción combinada de estos instrumentos logró el objetivo de contener el gasto, tanto en el orden nacional como en el territorial comenzaron a evidenciarse situaciones deficitarias en la cantidad y la calidad de los recursos humanos.

Frente a esta nueva realidad, las entidades buscaron una suerte de salvoconducto que les permitiera mantener un funcionamiento razonable de la administración pública. Entonces, se comenzó a apelar de manera creciente a la figura del contrato de prestación de servicios. Incluso hubo situaciones donde estas plantas llegaron a ser muy numerosas (Whittingham Munevar, 2012) y en algunos casos más

⁸ En 1993 la cantidad de empleados públicos administrativos (sin contar las fuerzas de seguridad, docentes y vacantes) era de 100.000. Esa cifra tuvo un rápido incremento hasta alcanzar en 2002 los 155.000 funcionarios (BID, 2006:180). Actualmente, es decir una década más tarde, ese número es de aproximadamente 147.000 (DAFP, 2012b:16). Según datos del DNP (2010:8) la meta 2002-2006 de puestos de trabajos reducidos en las entidades rediseñadas de la administración pública (que fueron aproximadamente 180 de la rama ejecutiva) era de 37.631, lo que se cumplió en un 87% al finalizar ese período. Sin embargo, la dinámica de recorte continuó más allá del plazo previsto inicialmente, por lo que en diciembre de 2009 llegó a un sobrecumplimiento del 117%.

grandes que la propia planta permanente.⁹ Como se verá más adelante, esto motivó la intervención de la Corte Constitucional en 2009 y tuvo importantes consecuencias en la concursabilidad (véase el apartado sobre gestión del empleo) y la carrera (véase el apartado sobre gestión del desarrollo).

Sin embargo la solución de fondo no se iba a lograr a través del uso extendido de los contratos de prestación de servicios sino mediante la reconstrucción cualitativa de las plantas (permanentes y temporales). Para ello, una vez finalizado el PRAP, se dispuso a través de la Ley 1450/11 de 2011 que las entidades públicas nacionales estuvieran exceptuadas de aplicar los toques de gasto público dispuestos por la Ley 617/00.

Ello se complementó con el pasaje gradual de los contratistas a la figura de planta temporaria (véase el apartado sobre gestión del desarrollo), cuya naturaleza se adapta mejor a la acumulación de capacidades que las propias órdenes de prestación de servicios (OPS), pensados para servicios externos y de corto plazo. Este pasaje se originó a partir de la intervención de la Corte Constitucional, la cual a través de la Sentencia C-614 de 2009 dispuso que las funciones “permanentes” deben ser cubiertas con empleos del mismo carácter y en ningún caso pueden ser reemplazados por la figura de OPS. Si bien el argumento de fondo de la Corte fue que esto venía a reparar una doble vulneración (a los derechos sociales del trabajador y al principio de mérito en el acceso al empleo), en la práctica también sirvió para apoyar la reconstrucción de las capacidades en la administración pública.¹⁰

A pesar de ello, todavía es pronto para determinar con claridad el nivel de equilibrio cuantitativo y cualitativo de las dotaciones.¹¹ El proceso de restructuración, aun cuando descansa en estudios técnicos de necesidades y cargas de trabajo, lleva corto tiempo implementado (desde la Ley 1444/11) como para haber revertido totalmente la descompensación producida por años de recortes.

Sin embargo, lo que sí se puede afirmar, a modo de indicador preliminar, es que antes de 2004 las entidades contaban con personal integrado en un 70% por nivel operativo (asistencial y técnico). Tras la sanción de la Ley 909, y como parte del proceso de profesionalización que supuso su implementación, ese valor se redujo al 50% y creció también al 50% el nivel profesional (profesional, asesor y directivo). De cara al futuro, el objetivo es incrementar al 70% el nivel de profesional (Taller del DAFP, 2013). Esta proporción, por supuesto, varía según el perfil de cada entidad.¹²

⁹ Esto sucedió, por ejemplo, en la Contraloría de la República, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y en el Distrito de Bogotá (Taller DAFP, 2013).

¹⁰ Un factor adicional a tener en cuenta en relación con la calificación técnica de las dotaciones refiere a la reinstauración de los concursos en 2005 (véase el apartado sobre gestión del empleo). Dado que los procesos competitivos de selección estuvieron suspendidos durante algunos años, se comenzó a utilizar la práctica de efectuar nombramientos provisionales, sin que ello significara la acreditación automática en la carrera. Al reabrirse los concursos en 2005, los puestos ocupados provisionalmente fueron considerados como vacantes. Debido a que no siempre los concursos fueron ganados por estos servidores “provisionales”, algunos con 20 años de experiencia, existe la impresión entre las fuentes consultadas de que la administración pública perdió capital humano valioso como consecuencia de no haberle dado a la experiencia una valoración adecuada en la selección.

¹¹ Según datos de 2008, el 14% de los empleados públicos tiene educación básica, el 40%, educación secundaria, el 31%, universitaria y el 14%, de posgrado (Whittingham Munevar, 2012).

¹² Además se puede agregar que Colombia presenta un nivel bueno en el índice de efectividad del gobierno (*Government Effectiveness*). Este indicador, elaborado por el Banco Mundial, mide la las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del gobierno. En el caso de Colombia, a partir de 2003 se produjo una notable mejoría, pues entre 1996 y 2002 el promedio fue de 45,5 y a partir de entonces y hasta 2012 ese valor subió a 55,13. Justamente en 2011 y 2012 se lograron los mejores resultados (56,4 y 57 respectivamente, con picos de 65,6 y 62,8). Para más información metodológica sobre los

En lo que refiere al peso del gasto en salarios como proporción del gasto público total de la administración central, este se redujo desde la evaluación anterior, ya que pasó del 13,4% (2004) al 11,4% (2013) y se ubicó con comodidad por debajo del parámetro del 25% que se considera adecuado y sostenible para la economía del país (Banco Mundial, 2001). También la baja fue importante si se considera el dato como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (se redujo del 2,8% al 2,1%).¹³

Administración de la planificación (punto crítico 6)

La planificación dispone ahora de una serie de instrumentos normativos y técnicos, y también de lineamientos con los que no se contaba en el pasado. Ahora bien, dado que la función está descentralizada en las UDP y que estas no presentan un mismo nivel de capacidad, es esencial que el DAFP las apoye técnicamente para asegurar que los lineamientos sean cumplidos cabalmente y los instrumentos utilizados de forma pertinente. Algo así ha comenzado a hacer el DAFP a través de la asistencia a las entidades del orden nacional (que así lo requieran) para la formulación y aprobación de las plantas temporales, bajo los criterios técnicos de la “Guía de Modernización de Entidades Públicas”. Sin embargo, sería conveniente extender el apoyo a las instituciones del orden territorial que hagan uso de ese tipo de vinculación. También resultaría positivo trabajar con todas las entidades en el desarrollo y aplicación de instrumentos específicos para hacer planeación estratégica de recursos humanos (por ejemplo, el plan anual de vacantes), con referencia en el PND.

2.2. Organización del Trabajo

En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir (Longo, 2002).

Calidad de la estructura de los puestos de trabajo (puntos críticos 7 y 8)

Previo a 2004 ya se contaba con un sistema estandarizado de clasificación de empleos organizados por niveles jerárquicos (Decreto 2502/98). Sin embargo, con la sanción de la Ley 909 y la emisión del

indicadores, véase Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2010). Para más información sobre las mediciones interanuales, visítase la página web <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

¹³ Estos datos corresponden solamente a la administración central. Véase:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06234.pdf> (2004) y

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1335.pdf> (2013). Para más información, visítase la página web www.imf.org.

Decreto Ley 785/05 se establecieron una nueva nomenclatura y clasificación para las entidades del orden territorial, mientras que el 2489/06 hizo lo mismo para el orden nacional.

El universo de servidores públicos se organiza en cuatro grupos: i) empleados públicos, ii) trabajadores oficiales, iii) servidores públicos regidos por el derecho privado, y iv) miembros de las corporaciones públicas (DAFP, 2012b:14).

La gran mayoría de las personas se encuentran en el primer grupo, el cual reconoce cinco tipos de vinculación: i) empleos de elección popular,¹⁴ ii) empleos de libre nombramiento y remoción,¹⁵ iii) empleos de carrera administrativa, iv) empleos de período, y v) empleos temporales¹⁶ (DAFP, 2012b:14).

Los empleos, a su vez, se encuentran clasificados en cinco niveles: i) directivo, ii) asesor, iii) profesional, iv) técnico y v) asistencial.¹⁷ En cada uno de estos niveles están contenidos los cargos específicos bajo la siguiente clasificación: nombre o denominación de empleo (por ejemplo, profesional especializado), ii) código (por ejemplo, 2028), y iii) grado salarial (por ejemplo, 19). El grado salarial es el número de orden que indica la asignación básica mensual para cada denominación de empleo en una escala progresiva de remuneraciones que considera la complejidad y responsabilidad de las funciones. De ese modo, cada denominación puede abrirse en uno o más grados salariales, que dependen de las funciones, responsabilidades, requisitos de conocimientos y experiencia para el desempeño de su labor.¹⁸

Asimismo, la ley dispuso que los puestos debían tener una descripción del contenido de las funciones, el perfil de competencias (incluyendo los requisitos de educación formal, la experiencia y las habilidades relacionadas con el puesto) y la duración del empleo, cuando este tiene un carácter temporal (DAFP, 2012b:20). Una vez descritos los puestos, las entidades deben sistematizarlos en su “Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales”.

Eso hizo que no existiera un manual general para todas las entidades, sino que cada una tiene el propio en razón de la especificidad funcional. Si bien su elaboración es responsabilidad de la institución, se

¹⁴ Incluye gobernadores y alcaldes (DAFP, 2012b:15).

¹⁵ Incluye: a) empleos de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, b) empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistencia o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los funcionarios señalados en la ley, c) empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado, y d) empleos cuyas funciones consistan en la protección y seguridad personal de los servidores públicos (DAFP, 2012b:15).

¹⁶ Incluye personeros; miembros de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible; comisiones de regulación; contralor, procurador, fiscal; directores de Empresas Sociales del Estado (ESE); magistrados; jefes de control interno en el nivel territorial (DAFP, 2012b:15).

¹⁷ En el nuevo diseño el nivel “ejecutivo”, que se ubicaba entre el “asesor” y el “profesional”, fue suprimido con el objetivo de aplanar las estructuras organizacionales (Taller DAFP, 2013).

¹⁸ En paralelo a la carrera administrativa, la Ley 909 reconoce un conjunto de “sistemas específicos” bajo la vigilancia de la CNSC, tales como: el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, las Superintendencias, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (art. 4). También la carrera docente y la sanitaria tienen sus propias reglas de juego (Ley 715). La Ley 909 tiene carácter supletorio para “carreras especiales” tales como la Rama Judicial del Poder Público, la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, la Fiscalía General de la Nación, los Entes Universitarios autónomos, el personal regido por la carrera diplomática y consular, el personal docente y el del Congreso de la República (art. 3).

debe hacer en línea con los lineamientos técnicos del DAFP. Para ello, desde 2005 se cuenta con la “Guía para la elaboración y actualización de Manuales de Funciones y Competencias Laborales”. Mediante el Decreto 2772/05 se establece el marco general de las funciones por niveles jerárquicos. A pesar de ello, se considera que los manuales están siendo elaborados o modificados sin criterios técnicos sólidos y con cierto desconocimiento de los perfiles reales de los empleos (DAFP, 2012b:27). En consecuencia, actualmente el DAFP proyecta hacer una revisión general de los manuales específicos y sugerir ajustes para que la nueva versión del instrumento sea ubicado en el SIGEP (Taller del DAFP, 2013).

Además de los servidores englobados en los cinco niveles antes mencionados, existe un conjunto de personas vinculadas a la administración pública a través de contratos de servicios. Como en muchos países, estos trabajadores no forman parte de la carrera administrativa, sus puestos y perfiles no están considerados en los manuales ni forman parte de la planta de personal. Debido a la falta de información general respecto de este universo, en 2012 el DAFP inició un proceso para solicitar información a las entidades y consolidarla a fin de determinar el número exacto de personas que lo componen.¹⁹ La información obtenida es uno de los insumos usados en el actual proceso de pasar a la planta temporaria a estos trabajadores.²⁰

Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (punto crítico 9)

Uno de los avances observados en la organización del trabajo refiere a la implantación de las competencias. Se trata de un tema que no formaba parte de la gestión de recursos humanos hacia 2004, pero que comenzó a ganar relevancia de la mano del Decreto 2539/05. El mismo establece las competencias generales para los empleos públicos de los diferentes niveles jerárquicos, tanto de las entidades del orden nacional como del territorial. Uno de los usos que se le dio al decreto fue el de enriquecer la formulación de los manuales de puestos para, de ese modo, tener un instrumento más adecuado para gestionar los concursos.

Se han definido dos tipos de competencias: i) funcionales y ii) comportamentales.²¹ Las primeras son “lo que debe estar en capacidad de hacer el empleado para ejercer un cargo, y se definirán una vez se haya determinado el contenido funcional de aquel, conforme a los siguientes parámetros: criterios de desempeño o resultados de la actividad laboral; conocimientos básicos; contexto donde deberán demostrarse las contribuciones; y las evidencias requeridas que demuestren las competencias laborales de los empleados” (art. 5, Decreto 2539/05). Por su parte, las competencias comportamentales deben

¹⁹ En algunas entidades la cantidad de “contratistas” puede llegar a ser igual o superior al personal de planta (Taller DAFP, 2013).

²⁰ La figura de “planta temporaria” está incluida en la Ley 909 y se reserva para el personal que debe: i) cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; ii) desarrollar programas o proyectos de duración determinada; iii) suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; iv) desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total no superior a doce meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución (art. 21).

²¹ Según el Decreto 2539/05 “las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público” (art. 2).

considerar los siguientes criterios: responsabilidad por personal a cargo, habilidades y aptitudes laborales, responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones, iniciativa de innovación y gestión, y valor estratégico e incidencia de la responsabilidad (art. 6, Decreto 2539/05). Cada nivel de puesto tiene asociado un grupo de competencias pertinentes a la función.²²

Además, el Decreto 2539/05 establece que existe un conjunto de competencias comunes que todos los servidores deben poseer y evidenciar: orientación a resultados, orientación al usuario y al ciudadano, transparencia y compromiso con la organización (art. 7).

Ambos tipos de competencias deben ser identificadas por la UDP de cada entidad y luego incorporadas al manual de puestos, junto con las competencias comunes (art. 9). Sin embargo, en la práctica se observa que las UDP trasladan de forma acrítica las competencias del Decreto 2539/05 al manual de puestos, sin que necesariamente medie una reflexión sobre cuál es la combinación más adecuada de competencias funcionales, comportamentales y comunes según el puesto bajo consideración (Taller de las UDP, 2013).

Esto genera la necesidad que la DAFP continúe trabajando conceptualmente el esquema de competencias y refuerce el asesoramiento técnico a las UDP. Una de las líneas actuales para esto es el trabajo conjunto que el DAFP está realizando con la ESAP en la conformación de mesas de trabajo para identificar y estandarizar competencias. Este proceso descansa en instrumentos también elaborados por ambas entidades: la “Guía Metodológica para la Identificación, Estandarización e Incorporación de Competencias Laborales a la Gestión del Talento Humano en las Entidades Públicas Colombianas” (DAFP-ESAP, s/f)²³ y la “Guía para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales”, cuya finalidad es apoyar la sistematización y actualización de las competencias (DAFP, 2010).²⁴ Una tercera iniciativa, todavía en fase exploratoria, es la generación de un sistema de certificación de competencias. Por otra parte, se ha implementado un

²² Las competencias comportamentales que están definidas para el nivel directivo son las siguientes: liderazgo, planeación, toma de decisiones, dirección y desarrollo de personal, conocimiento del entorno. Para el nivel asesor son: experticia profesional, conocimiento del entorno, construcción de relaciones e iniciativa. Para el nivel profesional son: aprendizaje continuo, experticia profesional, trabajo en equipo y colaboración, creatividad e innovación. Para el nivel técnico son: experticia técnica, trabajo en equipo, creatividad e innovación. Para el nivel asistencial son: manejo de la información, adaptación al cambio, disciplina, relaciones interpersonales y colaboración (art. 8).

²³ Con la finalidad de promover la apropiación conceptual por parte de las instituciones públicas, la guía “presenta un modelo de gestión de competencias que va desde la identificación y estandarización de competencias funcionales y comportamentales hasta su incorporación a los temas fundamentales de gestión del talento humano y la gestión integral de la entidades públicas” (DAFP-ESAP, s/f:4).

²⁴ El manual “es un instrumento de administración de personal a través del cual se establecen las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de una entidad y los requerimientos exigidos para el desempeño de estos. Se constituye en el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos en una entidad u organismo [...] Se orienta al logro de los siguientes propósitos: i) instrumentar la marcha de procesos administrativos tales como selección de personal, inducción de nuevos funcionarios, capacitación y entrenamiento en los puestos de trabajo y evaluación del desempeño; ii) generar en los miembros de la organización el compromiso con el desempeño eficiente de los empleos, entregándoles la información básica sobre estos; iii) proporcionar información de soporte para la planeación e implementación de medidas de mejoramiento, modernización administrativa y estudio de cargas de trabajo; y iv) facilitar el establecimiento de parámetros de eficiencia y criterios de autocontrol” (DAFP, 2010:13).

proceso de pruebas piloto en 32 municipios con el objetivo de identificar y luego estandarizar las competencias para el sector público subnacional.²⁵

Otro avance que se registra en el campo de la implantación de este tema es la formalización en el Decreto 4567/11 del procedimiento para la evaluación de las competencias de los cargos de libre nombramiento y remoción, una franja del servicio civil por lo general no alcanzada por este tipo de esquemas (véase el apartado sobre gestión del empleo).

Todo esto se produce en el marco amplio del documento “CONPES 3674 del 2010” (Consejo Nacional de Política Económica y Social de 2010) el cual define los lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación del capital humano y la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones, mediante el que se busca asociar al sector público con el privado, integrar un sistema de competencias laborales que incluya el empleo público, configurar una institucionalidad y asociar trabajo y educación para impulsar las áreas estratégicas del desarrollo nacional.

2.3. Gestión del Empleo

Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH (Longo, 2002).

Igualdad y mérito en el acceso (puntos críticos 10 y 11)

Sobre la base del artículo 125 de la Constitución Política, que establece que por regla general los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que a ellos se accede por mérito y cualidades de los aspirantes (Ballén Duque, 2012:1; Whittingham Munevar, 2012), la Ley 909 dispuso la realización de los concursos abiertos como mecanismo de ingreso a la administración pública (art. 29).

Hasta entonces, muchas personas con derechos de carrera los habían obtenido gracias a los procesos de inscripción automática realizados a partir de 1992, con la Ley 27/92 (el primer Estatuto tras la Constitución de 1991), sin mediar concurso de mérito. La falta de concursos fue el resultado de la no conformación de la CNSC (creada como órgano independiente en la Constitución Política, art. 130), tras la declaración de inexecutable que la Corte Constitucional hizo de la Ley 443. A partir de esa decisión, los concursos se mantuvieron “suspendidos” desde 1999 hasta 2005 (Taller del DAFP, 2013; BID, 2006:181).²⁶ En conjunto, la situación se caracterizaba por: “i) inscripciones extraordinarias o ingreso automático sin concurso; ii) prevalencia del nombramiento provisional y del encargo; iii)

²⁵ Mediante este proceso conjunto con los municipios se busca identificar alrededor de 160 competencias misionales (algunas de ellas comunes y otras específicas de cada municipio según su perfil productivo y de desarrollo) para luego normalizarlas (Entrevista con ESAP, 2013).

²⁶ En su momento se llegó a calcular que el porcentaje de “provisionales” era cercano al 40% (BID, 2006:181).

concursos que se efectúan para formalizar la situación de provisionales y encargados; y iv) precariedad jurídica de los marcos legales” (BID, 2006:181).

Sin embargo, la Ley 909 cambió radicalmente esta realidad al definir el “mérito” como uno de los pilares centrales del sistema y los concursos abiertos como el mecanismo para decidir los ingresos a la administración pública (como se verá más adelante, antes de 2004 existían los concursos cerrados para definir los ascensos de los empleados de carrera). Los sucesivos fallos de la Corte Constitucional ratificaron los señalamientos de la Ley 909 y, en el fondo, de la propia Constitución.

El segundo objetivo a satisfacer vía procesos abiertos es la “igualdad de oportunidades”. Ello demandaba no solamente una difusión amplia que permitiera a las personas externas a la administración pública conocer los llamados, sino también garantizar la objetividad en la instancia de selección.

Esto se conecta con el tercer gran propósito del sistema de selección promovido por la Ley 909: la “transparencia”. Resultaba clave que todas las instancias del proceso, desde el llamado hasta la confección de la lista de elegibles, fueran claras, transparentes y libres de discrecionalidad.

Para cumplir con este triple objetivo, la Ley 909 otorgó a la CNSC, que hasta entonces era un organismo dependiente del DAFP, rango constitucional, autonomía jerárquica y funcional para cumplir con el rol de administrar y vigilar la carrera (Hernández, 2004:30).

Sobre esta base, en 2005 se realizó el primer concurso general (denominado “Convocatoria 01”) para la cobertura de la masa de puestos vacantes en el conjunto de la administración pública. Se llevaron a concurso aproximadamente 69.000 vacantes pertenecientes a 1.814 entidades de los tres niveles de gobierno y, gracias a su publicidad y apertura, se presentaron cerca de 650.000 postulantes (CNSC, 2012). Como se analiza en el próximo apartado, por diversos motivos la convocatoria aún no ha finalizado, pero se prevé su culminación para julio de 2013 (Taller de la CNSC, 2013).

El triple objetivo del sistema de acceso (mérito, igualdad de oportunidades y transparencia) no sólo se abordó mediante la autonomía de la CNSC, sino también incluyendo a la sociedad civil como actor participante y pautando un proceso en etapas diferenciadas (difusión, reclutamiento, selección, apelación, etc.). El proceso de selección contempla las siguientes etapas (artículos 31 a 34):

- i. **Apertura de la convocatoria, difusión y reclutamiento.** La suscribe la CNSC y es la norma reguladora de todo concurso. Por su intermedio se hace el llamado a la administración, a las entidades de apoyo (universidades) y a los propios participantes, quienes deben abonar el derecho de inscripción.²⁷ Se toma como referencia la descripción del puesto y el perfil contenido en el manual. La difusión tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos concursados. Se lleva a cabo a través de medios gráficos, páginas web institucionales, redes sociales, medios audiovisuales, etc. Por lo general el plazo no es menor a las cuatro semanas, lo que ayuda a captar una mayor cantidad de postulantes.²⁸

²⁷ Este derecho es conocido con el nombre de PIN y equivale a aproximadamente US\$11 para cargos de nivel bajo y medio, y US\$18 para cargos de nivel alto. Estos recursos, juntos con los que abonan las entidades por el derecho al uso de las listas de elegibles que no les pertenecen, constituyen el grueso de los ingresos que la CNSC tiene para solventar los concursos y la estructura administrativa.

²⁸ Según información de la CNSC, en 2005 la cantidad de postulantes por vacante era de un promedio de nueve, cifra que en la actualidad se incrementó a un techo de 150 (Taller CNSC, 2013). Si bien el aumento se explica

- ii. **Pruebas de selección.** Tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes, y establecer una ordenación de los candidatos. Para ello la CNSC contrata a universidades nacionales públicas y privadas que tienen la función de llevarlas a cabo utilizando los instrumentos aprobados por la propia Comisión.²⁹ Las pruebas y constataciones se inician con la verificación de los requisitos mínimos de educación formal y experiencia establecidos en el manual del puesto. Estos son criterios habilitantes para acceder a la siguiente instancia, donde se evalúan estos aspectos: i) competencias básicas (qué tan adecuado es el perfil del candidato a la entidad donde se presenta), ii) competencias funcionales, iii) competencias comportamentales (sirven de ayuda para confeccionar el orden de mérito, pero no son eliminatorias), iv) evaluación de antecedentes, y v) entrevista (en ocasiones). Cuando se trata de convocatorias para carreras especiales se pueden llevar a cabo pruebas específicas. Todos los postulantes tienen la posibilidad de reclamar los resultados de las pruebas.
- iii. **Listas de elegibles.** Con los resultados de las pruebas la CNSC (o bien la universidad contratada por delegación de aquella) confecciona la lista de elegibles, que tiene una vigencia de dos años.³⁰ Siguiendo el orden de mérito del listado se cubren las vacantes concursadas.
- iv. **Período de prueba.** La persona seleccionada por concurso es nombrada durante un período de prueba por el término de seis meses. Al finalizar ese período su desempeño es evaluado y de resultar satisfactorio, pasa a adquirir los derechos de la carrera.
- v. **Inscripción en el Registro Público.** Luego de superar el período de prueba el empleado es inscrito en el Registro Público, que formaliza la adquisición de los derechos propios de la carrera administrativa. En caso de no obtener calificación satisfactoria durante el período de prueba, su nombramiento es declarado nulo y regresa al empleo que venía desempeñando antes del concurso y conservando su inscripción en la carrera administrativa. Mientras se produce la calificación del período de prueba, el cargo del cual era titular el empleado ascendido puede ser provisto por encargo o mediante nombramiento provisional.

Cabe destacar que los concursos surgen del trabajo previo que conjuntamente hacen la CNSC y las entidades que presentan las vacantes. Entre ambas partes hacen un trabajo de análisis de cuáles serían las pruebas más convenientes para el tipo de puesto a ocupar (por ejemplo, si es importante hacer entrevista o no) y la ponderación de las diferentes pruebas. Sin embargo, pareciera existir todavía en las entidades una debilidad vinculada con el paso previo, es decir, con el análisis y la planificación de las necesidades de concursos (Ballén Duque, 2012). Esto se relaciona con las históricas insuficiencias de la planificación (véase el apartado sobre subsistema de planificación), con la falta de actualización de ciertos instrumentos clave (por ejemplo, los manuales de puestos) y con las debilidades técnicas de las UDP (véase el apartado sobre organización de la función de recursos humanos).

por una maduración general del sistema, la difusión aparece como uno de sus aspectos esenciales para hacerlo conocido a la ciudadanía en general.

²⁹ Por lo general el llamado a licitación y contratación de la universidad ganadora se hace en forma paralela a la fase de difusión (Taller CNSC, 2013).

³⁰ En 2011 el DAFP emitió una disposición que, en línea con lo dictaminado por la Corte Constitucional, señalaba que las vacantes no podían ser cubiertas utilizando listado de elegibles de concursos anteriores porque eso, de alguna forma, violaba la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos a participar de ese segundo llamado y en los hechos no se trataría estrictamente de un concurso “abierto”. Esto generó cierta resistencia por parte de la CNSC, que interpretó la disposición como un recorte de sus funciones.

A su vez, y también a partir de la Ley 909, se determinó que los cargos de responsabilidad directiva en la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial tuvieran el carácter de empleos de “gerencia pública”. Si bien se trata de cargos que son de libre nombramiento y remoción, también comienzan a estar sujetos a procesos de selección (aunque la Ley 909 no lo obliga, sino que lo establece como una “posibilidad”). Estos no están a cargo de la CNSC, como en el resto de los casos, sino de la propia entidad nominadora, quien tiene la opción de constituir un órgano técnico integrado por directivos y consultores externos, o bien contratar a universidades o empresas consultoras especializadas en selección de directivos. En todos los casos, el DAFP apoya técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos (Taller del DAFP, 2013).

Desde la Convocatoria 01 en 2005 y hasta el momento, se concretaron un total de 250 convocatorias, la mayoría de ellas para sistemas específicos y nuevas entidades, y una para el sistema general. Tomando en cuenta ese universo, se concursaron aproximadamente 116.000 vacantes y se recibieron 1.504.000 postulaciones (CNSC, 2012). Esto hace un promedio de casi 13 candidatos por vacante, aunque esto es muy variable dependiendo del concurso y el año de realización.³¹

Calidad del reclutamiento y de la selección (punto crítico 12)

Actualmente dos aspectos impactan en la calidad de los concursos. El primero de ellos, las competencias, lo hace positivamente. Previo a 2004, la selección no comprendía en absoluto a las competencias. Este era un tema prácticamente desconocido por los instrumentos normativos y técnicos, y por ello desatendido en la práctica. La situación se comenzó a modificar con la sanción de la Ley 909 y, en particular, a partir del Decreto 2539/05, mediante los cuales las competencias pasan a ser un aspecto de evaluación en los concursos de ingreso, tanto para los empleos de carrera administrativa como para los denominados de “gerencia pública” (libre nombramiento y remoción), aunque no así para los OPS. Los instrumentos ya mencionados (véase el apartado sobre organización del trabajo) han ayudado en mucho para mejorar la implantación de las competencias (en particular las comportamentales).

Sin embargo la calidad de los procesos de selección se ha visto muy afectada por las largas demoras que se registran en la confección de las listas de elegibles de la Convocatoria 01. De hecho aún hoy, a casi ocho años del llamado, no se ha concluido la emisión de listados (se prevé su finalización en julio 2013³²). Las causas principales de esa dilación se dividen en tres:

- i. ***Causas exógenas a la CNSC.*** Se dividen en dos grupos. El primero refiere a los actos legislativos, decretos DAFP y proyectos de ley que, a su turno, buscaron cambiar las reglas de juego de los concursos y obligaron a la CNSC a desandar lo hecho o al menos interrumpir el proceso.³³ El segundo alude a la gran judicialización que la CNSC debió atender, tanto por la

³¹ Por ejemplo, la Convocatoria 01/05 “Carrera General” tuvo un promedio de 9 postulantes por vacante, mientras que en la Convocatoria 250/12 “Inpec”, una de las más grandes realizadas hasta el momento (142.000 vacantes) el promedio fue de casi 67 candidatos. Este valor sube a 190 en la Convocatoria 128/09 “DIAN” (CNSC, 2012).

³² En junio de 2013 restaban concursar 32 cargos de los 69.000 convocados originalmente (Taller CNSC, 2013).

³³ Un primer cambio de reglas de juego ocurrió cuando se emitió el Acto Legislativo 1 de 2008, mediante el cual se modificó la Constitución Política y se constitucionalizó lo que la Corte había prohibido: la inscripción

inexequibilidad de la Ley 443 como por la derivada de la Convocatoria 01.³⁴ Ambos grupos afectaron gravemente la dinámica normal del proceso de reclutamiento y selección iniciado en 2005 y pronto a concluir en 2013.

- ii. **Causas endógenas a la CNSC.** Básicamente refiere a que el nuevo organismo se vio desbordado por la cantidad de postulaciones recibidas (aproximadamente 650.000) para un número grande de vacantes (cerca de 69.000 en 1.800 entidades de los tres niveles de gobierno) y de postulantes de todo el país (650.000). El haber decidido hacer un único llamado para cubrir todas las vacantes (incluyendo las ocupadas con “provisionales”), después de un largo tiempo sin concursos y poniendo a cargo de todo a una institución de formación muy reciente, parece haber creado las condiciones para producir un “cuello de botella”

automática de los “provisionales” como servidores de carrera. La emisión del acto legislativo obligó a la CNSC, que se encontraba en pleno proceso de concurso, a diseñar un aplicativo informático especial y a solicitar a las entidades que volvieran a informar las vacantes, como habían hecho en 2005, pero esta vez quitando a los provisionales de la lista, los cuales a partir de lo establecido por el Congreso debían ser automáticamente inscriptos en la carrera. Mientras la nueva información era generada y enviada por las entidades a la Comisión, el concurso fue interrumpido, pues la medida afectaba al conjunto del país. Sin embargo, la Corte Constitucional, en línea con sus fallos previos, se pronunció en contra del acto legislativo y lo dejó sin efecto. Fue entonces cuando la CNSC debió revertir la orden inicial y regresar al pedido original (el total de vacantes), incluso violando el anonimato de los provisionales informados por las entidades. Se calcula que este “ida y vuelta” produjo una demora de 15 meses. El segundo intento de cambio de reglas llegó un año más tarde, en 2009, a partir del Decreto 3905 emitido por el DAFP. El decreto prohíbe concursar los puestos ocupados por personas que se encuentran a tres años de pensionarse. Si bien la norma está demandada por la CNSC y se espera el pronunciamiento del Consejo de Estado (órgano que debe revisar su validez), se calcula que introdujo un retraso de aproximadamente tres años, debido a que obligó a quitar esos puestos del llamado y desestimar todas las postulaciones correspondientes. Dos años más tarde, en 2011, ocurrió el tercer intento de cambios de reglas. Fue a partir del Acto Legislativo 4, mediante el cual los legisladores “reglamentaron” el art. 125 de la Constitución Política para definir un procedimiento de concurso diferente al de la CNSC y la Ley 909. El nuevo mecanismo le daba a los servidores en provisionalidad, por el solo hecho de haber ocupado el puesto, 70 puntos adicionales en el concurso y otras reglas de compensación. Si bien la CNSC demandó el acto y su postura resultó avalada por la Corte Constitucional, el concurso estuvo detenido por aproximadamente 14 meses (Taller CNSC, 2013). Además, existieron dos proyectos de ley, conocidos como de “retén social”, cuya finalidad era impedir que los puestos ocupados por un padre o una madre jefa de familia, en estado de propensión, o por personas enfermas, fueran concursados. Si bien finalmente el proyecto no se convirtió en ley, dado que la Corte los consideró violatorios del principio de igualdad, y la Convocatoria en este caso no se frenó, la CNSC estuvo siempre pendiente de que ello pudiera ocurrir. En síntesis, los sucesivos cambios de reglas afectaron a diferentes porciones de empleos, pero en la práctica la CNSC debió cada vez interrumpir el proceso completo para identificar y adecuar aquellos cargos alcanzados por las sucesivas disposiciones.

³⁴ La primera se inició con la declaración de inexequibilidad de la Ley 443 de 1998 (Sentencia C-372 de 1999) y eclosionó cuando la CNSC comenzó finalmente a operar en 2005. Puesto que la sentencia de la Corte de 1999 había interrumpido por la mitad los concursos ya iniciados, el tribunal dispuso que los ya concluidos se respetarían, pero los que se encontraban “en proceso” serían declarados nulos. Como se preveía que esta decisión iba a generar una gran cantidad de reclamos, la Corte dispuso que una vez constituida la CNSC, esta priorizaría la resolución de estos reclamos. Sin embargo, al constituirse seis años más tarde que el fallo de la Corte, se produjo una gran acumulación de reclamos que tardaron en ser resueltos. La segunda fuente de reclamos provino de la aplicación de la Ley 909. En este caso se generó una gran cantidad de reclamos, ya sea por disconformidades de los candidatos con los resultados de las pruebas de selección o bien por parte de los servidores “provisionales”, que se consideraban perjudicados en sus derechos. Tal como señala el reglamento, las listas de elegibles no pueden ser emitidas hasta tanto se hayan resuelto todas las reclamaciones que le están asociadas. Esto generó grandes demoras en el proceso. Según los registros de la CNSC, al día de hoy existen alrededor de 900 acciones de tutela sobre diferentes aspectos o fases de la Convocatoria 01 y provenientes del orden nacional y territorial: escogencia de empleo, requisitos mínimos, análisis de antecedentes; nombramientos, provisionales, listas de elegibles, carrera general, proceso-normas de la convocatoria, etc. (CNSC, 2013).

operativo.³⁵ Esto resultó agravado por el carácter centralizado de la operación, al haberse cerrado las delegaciones departamentales de la Comisión como resultado de la antigua impugnación que pesó sobre la Ley 443, pasando a depender únicamente de las 50 personas (entre comisionados, planta permanente y contratistas) que la Comisión tenía en Bogotá. La heterogeneidad de los nomencladores de puestos en el nivel subnacional introdujo todavía más complejidad. Estas condiciones, reflejo de un proceso grande y complejo, no pudieron ser resueltas de la manera más efectiva por un organismo muy joven, de acotada estructura y reducidas capacidades de asimilación y reacción.³⁶ Por su parte, las reglas de toma de decisión que tenía la Comisión en tanto órgano colegiado, también introducían una tendencia a la parálisis, bloqueo o, como mínimo, falta de fluidez.³⁷

- iii. ***Causas relativas a la coordinación de una agenda común del DAFP y la CNSC.*** No ha existido una agenda común a las dos entidades y con ello la posibilidad de encontrar soluciones acordadas y de equilibrio en temas que finalmente repercutieron en demoras de la Convocatoria 01.³⁸

Como resultado, han sido frecuentes las situaciones donde las listas de elegibles, finalmente emitidas tras varios años de proceso, están integradas por personas que ya tienen una calificación muy diferente al momento en que hicieron las pruebas de selección, disponen de un empleo, o incluso se han retirado de la vida laboral.

Esto constituye un serio problema para el servicio civil colombiano porque mina la credibilidad justamente de uno de sus pilares (los concursos de mérito). Se configura un escenario de incertidumbre para los postulantes (que no saben si van a resultar elegidos y cuándo) y para las entidades (que necesitan cubrir lo más pronto posible el puesto). El resultado es una situación muy costosa para las partes y para el sistema en general.

En paralelo, la CNSC ha ejecutado concursos para sistemas específicos. Esto se dio a partir de una sentencia de la Corte Constitucional que dispuso que la Comisión debía no solamente vigilar y administrar los concursos del sistema general sino también de los específicos. En este contexto, desde 2006 hasta 2012, se realizaron concursos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), las Superintendencias, el Instituto Distrital de

³⁵ En aquel momento el DAFP proponía que en lugar de hacer un único llamado para todo el país, se realizara por segmentos o franjas, incluso tomando a Bogotá DC como prueba piloto (tema ya acordado con el alcalde Garzón), de modo de comenzar en forma incremental. En aquel entonces la CNSC se opuso bajo el argumento de que la ley mandaba a cubrir las vacantes dentro de los seis meses siguientes (sin embargo, no impedía hacerlo en forma escalonada) (Taller DAFP, 2013; Taller CNSC, 2013).

³⁶ En este marco de alta congestión, durante un lapso de aproximadamente ocho meses, la CNSC devolvió a las entidades la tarea de controlar los “requisitos” de acceso al concurso, lo que acarreó efectos negativos para la calidad y transparencia del proceso, tal como la propia Comisión constató cuando hizo un control de la tarea delegada (Taller CNSC, 2013).

³⁷ Hasta 2012 las reglas internas de la CNSC establecían que el quórum para sesionar requería la presencia de los tres comisionados. Esta regla exigente operó en reiteradas oportunidades como un obstáculo para la toma de decisiones, aun cuando estas podían ser tomadas por mayoría.

³⁸ Se puede mencionar a modo de ejemplo la emisión del Decreto 3905/09 y la no impugnación de los actos legislativos 1 de 2008 y 4 de 2011. Por el contrario, un ejemplo de agenda común se dio durante mayo de 2013, cuando el DAFP y la CNSC trabajaron coordinadamente en la negociación del pliego unificado con las centrales sindicales colombianas.

las Artes (Idartes) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). A pesar de cierto grado de judicialización (tutelas), estos procesos se desarrollaron sin las dificultades que pesaron sobre la Convocatoria 01, en gran parte gracias a las lecciones aprendidas y a la mayor experiencia acumulada por la propia Comisión.

Movilidad (punto crítico 13)

Antes de la sanción de la Ley 909 se permitía la movilidad a través de diferentes mecanismos, entre ellos, traslados, encargos y ascensos. A partir de 2004 se contempla la existencia de “cuadros funcionales”, que son agrupaciones de empleos que deberían posibilitar, entre otras cosas, la gestión de la movilidad. Sin embargo, esta figura todavía carece de desarrollo e instrumentalización.

Los diferentes tipos de movilidad tienen sus propias reglas y mecanismos. Por ejemplo, la movilidad funcional sólo es posible cuando la función asignada sea compatible con la naturaleza de cargo (por caso, no sería posible asignar funciones profesionales a un empleado del nivel asistencial). Por su parte, la movilidad geográfica es posible desde el año 1973, a través de las figuras del traslado o permuta interinstitucional. Por último, la movilidad vertical sólo es posible mediante concurso de mérito sujeto a la existencia de una vacante o mediante la figura de comisión de servicios en empleos de libre nombramiento y remoción (véase el apartado sobre gestión del desarrollo).

Desvinculación (puntos críticos 14 y 15)

Previo a la sanción de la Ley 909, la desvinculación del personal de carrera administrativa era más fácil de realizar. En la práctica estos servidores recibían un tratamiento similar a los de libre nombramiento y remoción. También en el caso de los “provisionales” la desvinculación podía obedecer a razones más subjetivas. Sin embargo, desde 1998 la Corte Constitucional viene apoyando la obligación de justificar esos retiros.

A pesar de que el espíritu de la Ley 909 era garantizar meritocracia en el acceso y flexibilidad en la desvinculación, se logró reducir el margen de discrecionalidad de los retiros. Actualmente estos sólo pueden darse por causales tales como evaluación de desempeño insatisfactoria, supresión de empleo, destitución, renuncia, abandono del cargo, invalidez, retiro forzoso, pensión de vejez, orden judicial o muerte. La realización de la Convocatoria 01 brindó todavía mayor estabilidad y regulación, ya que significó la instrumentación del “período de prueba” y regularizó la situación de muchos provisionales.³⁹ Incluso una cláusula del proyecto original de Ley 909 establecía la posibilidad de

³⁹ Cabe destacar que también muchos provisionales debieron abandonar el cargo que ocuparon en algunos casos por más de diez años, debido a que en la Convocatoria 01 fueron superados por personas con mayor educación

retiro por “razones de buen servicio”, pero dado que abría cierto margen de discrecionalidad para las autoridades de las entidades públicas, la Corte Constitucional la declaró inexecutable (Entrevista con CNSC, 2013).

Ahora bien, en caso de supresión de empleos, los servidores de carrera tienen tres alternativas: i) ser incorporados preferencialmente en las nuevas plantas de personal que se adopten, ii) ser reincorporados en plantas de personal de otras entidades o iii) ser indemnizados. También la supresión de empleos debe estar técnicamente justificada, dentro de un marco presupuestal aprobado por el Ministerio de Hacienda. En la actualidad el retiro de los servidores que no sean de libre nombramiento y remoción solamente puede darse por supresión de empleos o bajo rendimiento (calificación insatisfactoria de la evaluación de desempeño).⁴⁰

Asimismo, la reciente emisión del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474/11) dispuso normas dirigidas a lograr una mejor separación entre el servicio público y la empresa privada; entre ellas, la prohibición de que tras su desvinculación una persona no pueda trabajar por el lapso de dos años en el sector privado en la misma rama en la que se desempeñó en la administración pública. Esta medida (conocida comúnmente como “puerta giratoria”) ha tenido graves consecuencias para la atracción de recursos humanos calificados, que no quieren arriesgar su posibilidad de reinserción en el sector privado.

2.4. Gestión del Rendimiento

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o «feedback» al empleado (Longo, 2002).

Planificación del rendimiento (punto crítico 16)

Antes de 2004, la planificación institucional no estaba conectada con la evaluación del desempeño laboral. Esto fue identificado como una de las debilidades que debía abordar la Ley 909. Por eso, a partir de su sanción se obliga a que las evaluaciones de desempeño se articulen con los planes, programas y proyectos de la entidad. Asimismo, la evaluación es considerada una herramienta del

formal pero a veces sin ninguna experiencia en la administración pública. Este hecho produjo muchas controversias en Colombia y motivó debates de índole técnica (por ejemplo, si la experiencia en el cargo debería pesar más o menos que la educación formal y las competencias) y de relaciones laborales (ya que esos provisionales fueron retirados sin indemnización debido a que no eran servidores de carrera) (Talleres DAFP, UDP y CNSC, 2013).

⁴⁰ En su versión primera, la Ley 909 introdujo una regla de desvinculación por “necesidades del buen servicio”, luego declarada inexecutable por la Corte Constitucional bajo el argumento de que contrariaba el debido proceso, pues quedaba sujeta a la interpretación del nominador, y que para la separación existían los mecanismos disciplinarios y la evaluación del desempeño (Taller CNSC, 2013).

fortalecimiento del mérito. En este sentido, el artículo 50 del Decreto 1227/05 determina que la evaluación del desempeño laboral es un instrumento de gestión que, con base en juicios objetivos sobre la conducta, las competencias laborales y los aportes al cumplimiento de las metas institucionales (tanto de los empleados de carrera y en período de prueba) busca valorar el mérito como principio de permanencia y desarrollo (Taller del DAFP, 2013).

Por ello, para los empleados de carrera está previsto que el “desempeño sea evaluado y calificado con base en parámetros como los planes de gestión de las áreas, las metas institucionales y la evaluación que hacen las oficinas de control interno” (DAFP, 2012b:22). La definición de los objetivos del servidor corresponde a su superior inmediato, quien a su vez es evaluado por su jefe. De esta forma se ha buscado, por un lado, asegurar que los objetivos específicos de las personas estén alineados con los de la institución y, por el otro, promover la responsabilización de los superiores sobre el desempeño de sus subalternos.

En el caso de los gerentes públicos, los objetivos a cumplir se encuentran sistematizados en los “Acuerdos de Gestión”, cuya evaluación debe estar alineada con la evaluación del desempeño de los empleados de carrera y con la evaluación institucional realizada por las áreas de planificación y control interno. Los Acuerdos “consisten en el establecimiento de una relación escrita y firmada entre este y su superior jerárquico, con el fin de definir los compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se pacta por un período determinado e incluye los indicadores a través de los cuales se evalúa el mismo” (DAFP, 2012b:22). Tanto en el orden nacional como en el territorial, el DAFP viene considerando relativamente exitosa su implantación. Sumando el nivel nacional y el territorial, hasta el momento se suscribieron 1.213 acuerdos y se evaluaron 1.064 (90,5%).⁴¹

En la práctica, existen todavía dudas acerca de la consistencia técnica con que los objetivos son formulados. En este sentido, hay una impresión relativamente extendida de que su definición no siempre refleja lo que el servidor debe hacer, y en ocasiones tampoco vinculan la contribución personal al rendimiento institucional (Talleres del DAFP y las UDP, 2013).

Seguimiento del rendimiento (puntos críticos 17 y 18)

Hasta 2004 se utilizaba un único instrumento de evaluación para todo el personal. La función estaba regida por el DAFP. Sin embargo, a partir de la Ley 909, la rectoría pasó a estar en manos de la CNSC

⁴¹ Los resultados de las encuestas realizadas desde 2005 indican que la información reportada se ha incrementado y estabilizado en el transcurso del tiempo. En 2010 se indagó por la utilización de los resultados de dichos acuerdos en los procesos de formulación de los planes de capacitación y de evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera administrativa. En el orden territorial, más del 70% de las entidades consultadas dijeron haber incluido los resultados de los acuerdos de gestión en los planes institucionales de capacitación, mientras que en la evaluación de desempeño, en ambos niveles de gobierno poco más del 50% afirmó tener en cuenta los acuerdos para la evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera administrativa. La proporción de gerentes públicos evaluados encontrada en la muestra de la encuesta 2011-2012 señala similitud con las halladas en años anteriores. En cuanto a la medición y evaluación, la investigación que se está desarrollando en 2013 tiene como objetivo primordial adecuar la “Guía Metodológica para la Elaboración de un Acuerdo de Gestión”, a partir de los resultados de una encuesta aplicada en 2012 (Entrevista con Dirección de Empleo Público, 2013).

y la evaluación continuó siendo anual pero ahora, formalmente, con dos evaluaciones semestrales.⁴² En su nuevo papel de entidad rectora de la evaluación, la Comisión recibió la responsabilidad de formular las directrices estratégicas del esquema, plasmados en los Acuerdos 18/08 y 137/10. En ellos se define el Modelo Tipo de evaluación, estructurado sobre los siguientes componentes (Acuerdo 137/10, art. 4):

- i. **Metas institucionales, por áreas o dependencias.** Son establecidas por la entidad en los planes institucionales dirigidos a cumplir la planificación estratégica.
- ii. **Compromisos laborales.** Son productos, servicios o resultados que el evaluado deberá cumplir. Deben ser medidos al finalizar el período a evaluar.
- iii. **Condiciones de resultado.** Son los requisitos o factores previamente acordados que reflejan el desempeño del empleado y que deben reunir los compromisos laborales establecidos, haciendo referencia al resultado esperado.
- iv. **Evidencias.** Son los fundamentos que permiten establecer objetivamente el avance o cumplimiento de los resultados de acuerdo a los compromisos. Podrán ser aportadas tanto por el evaluador como por el evaluado. La custodia del soporte documental que integra el portafolio de evidencias corresponde al evaluador.
- v. **Compromisos comportamentales.** Son los acuerdos relacionados con las conductas o comportamientos que debe poseer y demostrar el servidor público en el ejercicio de su labor encaminada al mejoramiento individual.
- vi. **Evaluación de gestión por áreas o dependencias.** Es la fuente de información objetiva para la evaluación del desempeño de los servidores. La finalidad es que dicha evaluación sea consistente con la planificación institucional y los resultados de las áreas. Cada entidad puede determinar si la evaluación de la Oficina de Control Interno es considerada como criterio orientador de la evaluación individual de desempeño laboral del servidor, o si esta constituye un factor de la calificación de servicios.

De esta forma, cada entidad tiene que diseñar “sus propios instrumentos acorde con los parámetros que emite la CNSC, los cuales deberán permitir evidenciar la correspondencia entre el desempeño individual y el desempeño institucional” (DAFP, 2012b:22). En el caso de los gerentes públicos, el acuerdo de gestión es evaluado por el superior jerárquico en el término máximo de tres meses concluido el ejercicio.

La evaluación se hace por escrito y se deja constancia del grado de cumplimiento de los objetivos. El proceso comprende las siguientes fases: i) preparación, ii) fijación de compromisos laborales, iii) seguimiento al desempeño laboral y registro de evidencias, iv) evaluación de mitad de período, v) seguimiento al desempeño laboral en el segundo período y registro de evidencias, vi) evaluación del segundo semestre, vii) calificación definitiva del período evaluado (Acuerdo 18/08, art. 23).

Ahora bien, la realidad exhibe un conjunto de dificultades de diversa índole que hacen mella en la efectividad de la evaluación. Una de esas dificultades es la complejidad del Modelo Tipo producido

⁴² La evaluación de desempeño es, junto a la selección, el otro proceso de gestión de recursos humanos regido por la CNSC. El argumento para ello es que el mérito (pilar fundamental del empleo público según la Constitución y la Ley 909) no solamente debe ser constatado en el momento de ingreso a función pública sino también a lo largo del tiempo mediante la evaluación (Taller CNSC, 2013).

por la CNSC, que las UDP consideran de difícil comprensión y aplicación (Talleres del DAFP y las UDP, 2013). Sin embargo, esto tampoco fue un incentivo para que, como lo determina la ley, las entidades desarrollen sus propios instrumentos de evaluación (respetando, por supuesto, el encuadre general del Modelo Tipo), ya que sólo 17 de las 210 instituciones de la rama ejecutiva del orden nacional lo poseen (Taller de la CNSC, 2013).⁴³

Otra de las debilidades presentes es la ya mencionada formulación de los objetivos de gestión, que en muchos casos no tienen una vinculación clara con las funciones del servidor y su aporte al desempeño institucional.

A esto se suma que no existe la práctica de monitorear el rendimiento de los empleados a lo largo del año. La dinámica más habitual es definir los objetivos de gestión a principios de año y evaluarlos al finalizarlo. Las dos evaluaciones parciales que determina la ley (Acuerdo 18/08, art. 17 y 19), actualmente no están siendo utilizadas como recurso de seguimiento del rendimiento y de corrección de desvíos. De este modo, el empleado llega al final del año sin conocer con certeza, y formalmente, cómo está siendo evaluado su trabajo.

Un cuarto problema, ya más global, es la inadecuada estructura de incentivos que sostiene a la actual evaluación, ya que no hay consecuencias claras en relación con los resultados obtenidos. A pesar de lo que dispone la ley, buenos resultados en la evaluación no se traducen en reconocimiento monetario o de otro tipo. Frecuentemente debido a la escasez de recursos, los planes de bienestar e incentivos no se ejecutan en forma completa, y tampoco parece existir una conexión entre la evaluación de desempeño, el sistema de capacitación y el desarrollo de carrera (véase el apartado sobre gestión del desarrollo). En cambio, tal como lo manda la ley, una mala calificación es causal de desvinculación, sin que medie la posibilidad de reparar la deficiencia (Entrevistas, 2013). En el caso de los gerentes públicos, ellos tienen el “deber” de cumplir los acuerdos de gestión, pero hacerlo no necesariamente los protege de decisiones discrecionales respecto de su continuidad o retiro (Taller del DAFP, 2013). Y en el caso específico del nivel directivo y el nivel asesor, una calificación por debajo del 90% es causa de pérdida de la prima técnica (véase el apartado sobre gestión de la compensación), lo cual puede impactar perjudicialmente en el clima laboral (Entrevistas, 2013).

Todo esto aporta a la principal debilidad que hoy muestra la evaluación de desempeño: su carácter ritual y meramente formal. La baja funcionalidad de los instrumentos, la debilidad metodológica en la formulación de objetivos e indicadores, la ausencia de un seguimiento adecuado del rendimiento de los servidores a lo largo del año y, fundamentalmente, una desbalanceada estructura de incentivos han confluído y debilitado todavía más la cultura de la evaluación. Hoy prevalece el bajo compromiso de todas las partes con la evaluación: mientras el evaluado carece de un esquema de estímulos que premien el buen rendimiento, el evaluador no tiene interés alguno en que una mala calificación asignada se convierta en el gatillo de la desvinculación de un servidor (y una eventual demanda al Estado). La fragilidad en el diseño de objetivos e indicadores, además de la falta de seguimiento durante el año, dan mayor espacio a la judicialización y perjudican todavía más la calidad de la evaluación.

⁴³ En el orden nacional las entidades son: DAFP, DNP, DIAN, Comisión Nacional de Televisión, Instituto Nacional de Vías (Invias), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Industria y Comercio, y Superintendencia Financiera de Colombia. Por su parte, en el orden territorial los organismos con modelo propio son: Consejo de Bogotá, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), Metrosalud, Alcaldía de Medellín, Personería de Bogotá, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría de Hacienda del Distrito, Secretaría de Integración Social y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (CNSC, 2012a).

De esta forma se ha ido configurando un escenario que no es nuevo en Colombia (BID, 2006:183), donde las entidades públicas tienen una muy mala imagen para la ciudadanía, a pesar de que en las evaluaciones de desempeño, a la manera de una “pirámide invertida”, existe una sobreabundancia de calificaciones “sobresaliente” y casi ninguna “no satisfactorio”.⁴⁴

2.5. Gestión de la Compensación

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002).

Competitividad (punto crítico 19)

La situación salarial del servicio civil colombiano puede ser analizada a la luz de un conjunto de aspectos. Uno de ellos es la inequidad en el seno de las entidades. El régimen general de salarios, que define retribuciones unificadas para cada nivel de puestos, es un instrumento de equidad remunerativa que evita lo que se observa en otros países de la región, donde dos trabajadores pertenecientes al mismo grupo pueden no percibir la misma remuneración. Tampoco se dan casos de adicionales salariales por pertenecer a una determinada área interna de una entidad.⁴⁵ En este sentido, las remuneraciones se vinculan con el puesto y no con el tipo de planta al que se pertenece (permanente, temporaria, provisional), el sector ni la persona en particular.

Ahora bien, aquí no se agotan las posibilidades, pues se observan diferencias entre instituciones, ya no por saltos en el salario base sino por diferencias en las primas técnicas que los organismos utilizan para atraer y retener personal calificado. El problema radica en que esas diferencias no se desprenden de un criterio estratégico que señale cuáles son las instituciones y/o grupos de puestos a los que se aplican de modo diferencial el sistema de primas.

Existen tres tipos de primas:

- i. **Automática.** Es la percibida por el servidor por el solo hecho de ocupar un cargo de alta responsabilidad.⁴⁶ Se concede por el tiempo que la persona ocupa el cargo y equivale al 50% del salario base y los gastos de representación correspondientes al empleo del nivel directivo.

⁴⁴ De hecho, la estadística muestra que en todos estos años, sólo existe un único caso de despido por una evaluación de desempeño no satisfactoria (Taller DAFP, 2013).

⁴⁵ En algunos países de la región, por ejemplo Paraguay, se otorgan un plus remunerativo por desempeñarse en el área presupuestaria, dado el carácter “sensible” de la función.

⁴⁶ Se entrega a Magistrados de la Corte Suprema, Consejeros de Estado y Magistrados del Tribunal Disciplinario. También a Jefes de Departamento Administrativo, Viceministros, Subjefes de Departamento Administrativo, Consejeros del Presidente de la República, Secretarios de la Presidencia, Secretario Privado del Presidente, Subsecretario General de la Presidencia, Secretarios Generales de Ministerios y Departamentos

- ii. **Por evaluación de desempeño.** Actualmente se otorga a los empleados con cargos en propiedad del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos de Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Subdirector de Departamento Administrativo, Superintendente, Director de Establecimiento Público, Director de Agencia Estatal y Director de Unidad Administrativa Especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y ramas del poder público. Para percibir esta prima, equivalente hasta el 50% de la asignación básica mensual correspondiente al empleo, es necesario obtener como mínimo el 90% del puntaje (Decreto 1164/12, art. 1). Una vez otorgada la prima técnica, el servidor deberá ser evaluado anualmente. Una calificación por debajo del 90% será causal de pérdida de la misma. Para determinar la entrega de la prima cada entidad deberá adoptar un sistema especial de calificación, diferente a los Acuerdos de Gestión. En el pasado (Decretos 1661/91 y 2161/91) el premio alcanzaba a todos los servidores con calificación por encima del 90%; sin embargo, con los años se ha restringido mucho su alcance para evitar escenarios de “captura” (tendencia a la sobrepuntuación que, además de aportar poca información real sobre el desempeño, termina ejerciendo presión fiscal).
- iii. **Por estudios y experiencia altamente calificada.** Se entrega a empleados con cargos en propiedad del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos de Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Subdirector de Departamento Administrativo, Superintendente, Director de Establecimiento Público, Director de Agencia Estatal y Director de Unidad Administrativa Especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y ramas del poder público. Equivale hasta el 50% de la asignación básica mensual correspondiente al empleo. Además, esta prima es susceptible de incrementarse hasta en un 20% adicional por educación y experiencia, hasta llegar al 70%.⁴⁷

La normativa prevé la posibilidad de renunciar a la prima automática para obtener la prima por estudios y experiencia, cosa que en la práctica ocurre con frecuencia porque, por un lado, es remunerativa (entra como base para el cálculo de pensiones) y, por el otro, en ocasiones puede llegar a superar el límite del 50%, según la entidad en la que se trabaje (Taller del DAFP, 2013).⁴⁸ Pero lo clave aquí es que hay disparidad en las primas según la entidad que se considere, sin que ello responda a una política clara de priorización institucional y/o de grupo.

Ahora bien, la vigencia del régimen general de salarios cubre a la mayoría de las entidades pero no a todas. Actualmente existen 37 entidades de la rama ejecutiva con escala remunerativa propia, además de la rama judicial.⁴⁹ Por su parte, los “trabajadores oficiales” (que son diferentes a los “empleados

Administrativos, Superintendentes, Superintendentes Delegados, Gerentes, Directores o Presidentes de Establecimientos Públicos, Subgerentes, Vicepresidentes o Subdirectores de Establecimientos Públicos, Rectores de Universidad, Vicerrectores o Directores Administrativos de Universidad, Directores Generales de Ministerios y Departamentos Administrativos.

⁴⁷ El 20% de tope se compone de la siguiente forma: 3% por el título de especialización en áreas relacionadas con sus funciones; un 9% por el título de maestría en áreas relacionadas con sus funciones; 15% por el título de doctorado o candidato a doctorado; 3% por publicaciones en revistas especializadas internacionales o libros; 2% por publicaciones en revistas nacionales de nivel internacional (ISSN).

⁴⁸ La prima que se estableció originalmente fue la de evaluación de desempeño en 1978. Luego se instauró la prima por educación y experiencia, y finalmente la automática. Esta secuencia de surgimiento de las primas revela cómo los incentivos monetarios han ido gradualmente desvinculándose del mérito y el rendimiento para pasar a depender, meramente, de la ocupación formal de un puesto determinado.

⁴⁹ Por ejemplo, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Fondo de Adaptación, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, superintendencias, entre otras.

públicos; véase el apartado sobre organización del trabajo) tienen la posibilidad de pactar vía convenio colectivo sus propios salarios.⁵⁰ Asimismo, el diseño mismo de las estructuras salariales también puede ser una fuente de competitividad asimétrica entre entidades, pues algunas tienen la capacidad (usualmente política) de hacer aprobar estructuras con concentración de altos grados salariales en cada nivel (Talleres con especialistas, 2013).

Todas estas situaciones provocan cierta tendencia por parte de las personas a querer desplazarse hacia las entidades “excepcionales” que entregan retribuciones más competitivas. Con el correr del tiempo la brecha se fue haciendo cada vez más grande y las primas técnicas se volvieron menos efectivas para atraer y retener personal calificado.

El problema se hace todavía más evidente cuando se considera el sector privado. La competitividad salarial es muy reducida con respecto al sector privado, principalmente en niveles directivos.⁵¹ La no actualización de las prestaciones sociales (desde 1978) es otro de los factores explicativos de la brecha. La relación se comienza a equilibrar un poco en el nivel profesional, y en el nivel técnico y, especialmente, el asistencial la competitividad del sector público es claramente superior a la del sector privado

Eficiencia (punto crítico 20)

Los costos salariales del sector público no son excesivos en comparación con los del sector privado. Esta relación decrece a medida que se va subiendo en el nivel de puestos, ya que la competitividad salarial es más baja en la cúpula. Según un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2013:33), la competitividad salarial con el sector privado es más alta en los puestos de baja calificación, pero mucho más reducida en los segmentos superiores y más tecnificados, lo que puede generar dificultades para atraerlos y retenerlos.

Eficacia (punto crítico 21)

El sistema salarial está regulado por la Ley 4/92, el Decreto 1042/78 y diversas normativas complementarias. Ellas le dan al Presidente la autoridad para definir el régimen salarial de la rama ejecutiva, así como también para los empleados del Congreso Nacional, la rama judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República, los miembros del Congreso Nacional y los de la Fuerza Pública. Además, establece tope salariales máximos para las autoridades territoriales. Por su parte, el artículo 300 de la Constitución señala que es función de la Asamblea Departamental y del Concejo Municipal estructurar las escalas de remuneración de los empleados públicos del departamento y del municipio, respectivamente (en la práctica limitada por la Ley 617/00). Por último, existe una competencia concurrente para definir el

⁵⁰ Algunos ejemplos son Ecopetrol, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), etcétera.

⁵¹ Por ejemplo, un ministro percibe actualmente unos \$Col16 millones, que equivalen a US\$8.000, cifra que al menos se duplica en sus pares del sector privado (Taller DAFP, 2013).

régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales.⁵² Anualmente, el gobierno nacional fija la política remunerativa, a través de decretos sujetos a la Ley 4/92. Por lo general los incrementos están atados al índice de precios del consumidor.⁵³

Cada uno de los niveles salariales se abre en una cantidad de grados salariales (que en total son 29): el nivel directivo se abre en 28, el asesor, en 18, el profesional, en 24, en técnico, en 18 y el asistencial, en 26 (DAFP, 2012b:21).

Ahora bien, desde el punto de vista de los incentivos, aunque el sistema prevé la entrega de bonificaciones monetarias, ya sea por cargo, formación o rendimiento, esta política se concentra en el nivel directivo y el asesor. En cambio, en el nivel profesional, técnico y asistencial, esto ha perdido mucho terreno debido a las sucesivas crisis fiscales del sector público. Los planes de bienestar promovidos por el Decreto 1567/98, que disponen la combinación de incentivos monetarios y no monetarios (véase el apartado sobre gestión de las relaciones humanas y sociales) no suelen tener una ejecución adecuada, incluso a pesar de disponer de recursos escasos (lo que facilitaría su ejecución al 100%). La debilidad de los incentivos opera como una erosión del esfuerzo y el desarrollo de competencias. Sin embargo, la situación difiere bastante en las entidades no abarcadas por el régimen general, las cuales gestionan sus propias escalas y política de incentivos. Esta debilidad ha sido parcialmente abordada a través de los beneficios no monetarios, en particular el Premio Nacional de Gestión Pública, como incentivo a los servidores públicos.

Coherencia estratégica (punto crítico 22)

En la práctica, el sistema salarial padece actualmente de ciertos signos de inequidad y de falta de competitividad. Lo primero se deriva de la posibilidad de ciertas entidades del sector público de manejarse con escalas propias. A esto se le suma el margen variable que existe en las primas salariales. Lo segundo es resultado de la creciente ineficacia de la política de incentivos monetarios, sobre todo desde el nivel profesional hacia arriba. La consecuencia es la dificultad para atraer y motivar directivos, por lo cual se depende casi exclusivamente del compromiso personal del directivo con lo público y de su aceptación a resignar ingreso. Esta debilidad de la estructura de incentivos se expresa también en el creciente protagonismo de la prima automática por sobre la de formación y evaluación de desempeño. Eso significa que se atacó el problema mediante bonos ligados al puesto y no a la formación de la persona y a su rendimiento.

⁵² Sigue estos lineamientos i) el Congreso, facultado para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Ejecutivo; ii) el gobierno nacional, a quien corresponde señalar los límites máximos en los salarios de estos servidores; iii) las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde estructurar las escalas de remuneración; iv) los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta los lineamientos de las asambleas departamentales y concejos municipales (emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el gobierno nacional).

⁵³ Por ejemplo, para 2013 el gobierno ha realizado una propuesta de incremento salarial del orden del 3%, mientras que los representantes sindicales sostienen el reclamo del 11% (véase el apartado sobre Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales).

2.6. Gestión del Desarrollo

En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002).

Eficacia y calidad del sistema de promoción (puntos críticos 23 y 24)

En el diagnóstico 2004 se observaba que la “suspensión” determinada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia 372, había operado en la práctica como un factor limitante del ascenso por escalafones, lo que generaba rigidez en el sistema (BID, 2006:186).

Si bien la sanción de la Ley 909 puso nuevamente en funcionamiento la carrera, el problema de fondo en cuanto a los ascensos no se ha visto modificado. Cabe recordar que la carrera está estructurada en cinco niveles jerárquicos (Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial) dentro de los cuales existen una serie de denominaciones identificadas con código y grado salarial (que son 29).

Según lo dispone la ley, la única posibilidad para ascender (verticalmente, ya que no se dispone de diseño horizontal) es a través de un concurso abierto, es decir, un proceso del que pueden participar tanto servidores públicos de planta estable y temporaria, como empleados bajo contrato y ciudadanos externos a la administración pública. Para que el concurso pueda llevarse a cabo, la ley dispone que debe existir una vacante (así como también para el ascenso bajo la figura del “encargo”).

En la práctica esto afectó la motivación de los servidores, que no se consideran priorizados frente a los candidatos externos. Al determinar que los ascensos sólo deben hacerse a través de concursos abiertos, los servidores de carrera pasaron a concursar los ascensos en situación de paridad con el resto de los postulantes, sin que la “experiencia en el cargo” tenga un peso especial en el conjunto de requisitos.

De esta forma, la sanción de la Ley 909 ha puesto un fuerte énfasis en el mérito aunque tal vez en detrimento del desarrollo, lo que conlleva a que la carrera se comporte de forma más parecida a un sistema de empleo, sin que la Ley 909 lo haya planteado de ese modo, y se generen expectativas en los servidores que luego no se cumplen (Talleres del DAFP y las UDP, 2013). Sin embargo, cabe destacar que esta situación no es generalizada en todo el empleo público, pues las carreras especiales se han mostrado particularmente capaces de plantear reglas de juego más funcionales al progreso por escalafones.⁵⁴

⁵⁴ Por ejemplo, el escalafón docente estará conformado por tres grados establecidos con base en la formación académica. Cada grado se compone de cuatro niveles salariales (A, B, C y D). De esta forma, quienes superan el período de prueba se ubican en el nivel salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten. Estas personas pueden ser reubicadas en el nivel siguiente o ascender de grado después de tres años de servicio, siempre que obtengan el puntaje requerido en la evaluación (Taller DAFP, 2013).

Gestión de la formación (puntos críticos 25, 26 y 27)

El sistema de formación y capacitación tiene las mismas bases normativas que en 2004: los Decretos 1227/05 y 1567/08, y la Ley 909. Estos señalan que la capacitación es el conjunto de procesos dirigidos a mejorar la educación formal y no formal de los servidores, de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Educación. En ese marco se busca generar conocimientos, desarrollar habilidades y modificar actitudes negativas, con el fin de incrementar la capacidad (individual y colectiva) de manera de apoyar a la misión institucional y la prestación de servicios a la comunidad.

Para lograrlo, desde 2004 se han desarrollado un conjunto de instrumentos específicos, tanto normativos como de política y técnicos. Uno de ellos es el Decreto 4665/07, mediante el cual se actualiza el “Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos” para el desarrollo de competencias. Este documento contiene los grandes ejes estratégicos de capacitación y funciona como encuadre global de la función.

Como complemento se ha desarrollado una metodología denominada “Guía para la Formulación del Plan Institucional de Capacitación (PIC) con base en aprendizaje en equipo”, que tiene el propósito de establecer pautas para que la formulación de los PIC se haga de forma integral. Para ello se proporcionan pasos, instrumentos, formatos, ejemplos y explicaciones para abordar diferentes aspectos de la capacitación y alinearla con la planificación organizacional, las necesidades institucionales para el logro de la misión bajo la metodología de proyectos de aprendizaje en equipo (DAFP y ESAP, 2008:7).⁵⁵ En ocasiones, las entidades utilizan encuestas para conocer las necesidades de capacitación de sus empleados y se toman como insumo los informes del área de control interno de las entidades (Talleres del DAFP y las UDP, 2013).

Un tercer instrumento relevante es la “Guía para Evaluar los Planes Institucionales de Capacitación”, desarrollada conjuntamente por el DAFP y la ESAP, la cual constituye una primera aproximación a la evaluación de la capacitación. La guía debe ser utilizada por las entidades para diseñar su propio instrumento de evaluación, con el cual luego deben analizar la gestión del PIC y sus resultados en cuanto a los aprendizajes logrados por los servidores.

La Ley 909 establece que si las propias entidades lo solicitan, los PIC podrán ser diseñados, homologados y evaluados por la ESAP. En caso de que ni las entidades ni la propia ESAP estuvieran en condiciones de llevar a cabo las actividades de capacitación, esta podrá ser impartida por entidades externas acreditadas por la Escuela (art. 36).

A pesar de disponer de todas estas herramientas, existe un acuerdo bastante extendido respecto de que la formación y capacitación no está produciendo los resultados deseados (Talleres del DAFP y las UDP, 2013). Los motivos parecen ser varios, y se asocian tanto a las capacidades como a los incentivos.

Uno de esos motivos es el financiero. Para llevar a cabo las actividades del PIC, cada entidad cuenta con su presupuesto de capacitación. Esto aparece actualmente como una de las principales

⁵⁵ El documento consta de cinco capítulos: i) orientaciones de la política nacional de capacitación y presentación normativa del concepto de capacitación por competencias; ii) enfoque pedagógico para la capacitación en el sector público; iii) orientación para la formulación del PIC; iv) descripción y administración del Proyecto de Aprendizaje en Equipo; y v) indicadores para la evaluación de los resultados del PIC (DAFP, 2008:7).

restricciones, ya que las diferencias presupuestarias entre los distintos organismos hacen que algunas estén en mejor posición que otras para desarrollar la función.

A la par, emergen otro tipo de debilidades. Una de las principales es que los PIC no se apoyan en sólidas detecciones de necesidades. Todavía es frecuente encontrar que las actividades programadas se vinculan más con las preferencias del empleado que con sus necesidades operativas o las de la institución. En esto influye mucho la falencia de la evaluación de desempeño, que en la práctica es un proceso desvinculado de la capacitación, sin potencia para alimentarla. A esto se suma que no siempre los servidores tienen interés en recibir capacitación, en gran parte porque, como se ha mencionado, no tiene efectos reales sobre el progreso en la carrera y la remuneración.

Estos retos relacionados con los incentivos se suman a otros de orden estrictamente técnicos y vinculados al enfoque que Colombia está desarrollando, tales como el impulso a las competencias como eje central de la capacitación, la vinculación entre la educación informal y el trabajo (CONPES 3674), la detección de las necesidades concretas de capacitación en el orden territorial (además del nacional) y el fortalecimiento del encuadre de aprendizaje en equipo, propuesto en la “Guía para la Formulación de los PIC” (Taller del DAFP, 2013; Entrevista con ESAP, 2013).

2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral (Longo, 2002).

Gestión del clima y la comunicación (puntos críticos 28 y 29)

La gestión del clima laboral ha tenido avances respecto de 2004. En ese entonces, la situación era de suma precariedad ya que prácticamente no había instrumentos o, en el mejor de los casos, estos estaban en proceso de elaboración, y no tenían ninguna aplicación efectiva. Los últimos estudios de clima laboral se habían realizado a comienzos de los años noventa, con resultados que reflejaban un alto nivel de descontento y desmotivación (BID, 2006: 186).

A partir de ese año se fueron dando algunos pasos positivos en la gestión del clima laboral. Uno de ellos fue la elaboración en 2004 del documento “La calidad de vida laboral para una cultura de lo público: instrumentos para su gestión” (DAFP, 2004). El mismo contiene herramientas para medir el clima laboral y la adaptación al cambio organizacional.⁵⁶ A partir de él, las entidades disponen de un margen para diseñar y aplicar sus propios instrumentos.

⁵⁶ El enfoque fue construido según la metodología propuesta por Rensis Likert. La medición del clima laboral se hace mediante la i) identificación de la cultura organizacional y ii) evaluación de la adaptación del cambio organizacional. El primer punto engloba los siguientes temas: desarrollo de la cultura de servicio público; identificación de la cultura organizacional existente; métodos de investigación de la cultura organizacional;

A esto se suma el sistema de estímulos creado a través del Decreto 1567/98 (art. 13), con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, desarrollo y satisfacción de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales. Para ello, las entidades deberán organizar programas de bienestar social para motivar el desempeño eficaz y el compromiso de sus empleados.⁵⁷

No obstante, los avances han mostrado ser dispares. Pese a que la Ley 909 establece la obligatoriedad de medir el clima laboral cada dos años, en buena parte de las instituciones esto no se ha convertido en un tema de la agenda cotidiana de gestión de recursos humanos, por lo general muy enfocada en los procesos de selección.⁵⁸ Sin embargo, esto ha sido parcialmente suplementado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que cada año releva información de clima laboral a través de una encuesta de percepción en línea (“Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional”). Por su parte, se ha observado que las instituciones no siempre programan y ejecutan los planes de estímulos que ayudarían a mejorar el clima laboral (Taller del DAFP, 2013).

En general, la comunicación interna continúa siendo débil y poco institucionalizada. Se carece de instrumentos específicos y, por lo general, la función no es vista como relevante o no forma parte de la rutina de acciones de las UDP. La comunicación entre estas y el DAFP muchas veces no se da con la fluidez que requiere la implementación descentralizada de políticas complejas como la de gestión de recursos humanos (Taller de las UDP, 2013). Sin embargo, la construcción del portal “Sirvo a mi país” (www.sirvoamipais.gov.co) es un avance en este campo, pues integra diverso tipo de información (vida familiar, consejos para el trabajo, vida laboral, cultura y recreación, capacitación) que no solamente aporta en lo concerniente a bienestar laboral sino que también se constituye en un instrumento comunicativo hacia dentro y fuera de la administración pública.

Gestión de las relaciones laborales (puntos críticos 30 y 31)

Las relaciones laborales se gestionan a través de diferentes instrumentos e instancias, algunas de ellas existentes en 2004 y otras de más reciente creación o puesta en funcionamiento.

Una de estas instancias ya existentes es el asiento que los sindicatos tienen en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Esta funciona como un espacio de diálogo en materia laboral. Fue creada mediante el artículo 56 de la Constitución Política con el objetivo de fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales.

Otra instancia es la Secretaría Técnica Nacional y las departamentales. Si bien fue creada en la Ley 278/96, recién inició su funcionamiento en octubre 2012. Agrupa a diferentes comités, entre ellos, el

elementos de la cultura; procedimientos para estudiar los elementos que componen la cultura organizacional; variables clave en el sector público; y formación y consolidación de la cultura de servicio público deseada (DAFP, 2004:4).

⁵⁷ Los incentivos pueden ser monetarios y no monetarios (por ejemplo, comisiones para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción, traslados, encargos, comisiones, becas, publicación de trabajos, reconocimiento público a la labor meritoria, financiación de investigaciones, programas de turismo social, entre otros).

⁵⁸ Según la evaluación del DAFP sobre la política de estímulos de empleados del Estado, de la cual uno de sus componentes es la gestión del clima, el cumplimiento actual es de sólo el 30%.

Comité Sectorial del Sector Público, integrado por el Ministro del Trabajo (que lo preside), el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia, el Director del DNP, el Director del DAFP y cinco delegados de las organizaciones sindicales del sector público más representativas y nombrados por ellas. El comité tiene como función asesorar en todo lo relativo a temas socio-laborales.⁵⁹

Asimismo, existe la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la Organización Internacional del Trabajo (CETCOIT), cuya función es atender los conflictos suscitados en las materias reguladas por los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Comisión está integrada por tres delegados de cada uno de los sectores representados en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

A partir de la Ley 909 se crearon dos comisiones para canalizar el conflicto laboral. Una de ellas es la Comisión de Personal (art. 16), la cual está integrada por dos representantes de los trabajadores y dos de la administración y entiende en temas de capacitación, incentivos, beneficios, entre otros. La segunda es la Comisión de Convivencia, con igual composición que la anterior, cuya finalidad es intervenir en asuntos de acoso laboral, acoso sexual, maltrato, entre otros. En ambos casos, de haber un empate en la votación, el jefe de control interno de la entidad define el desempate.

Una novedad institucional respecto de 2004 en materia de relaciones laborales es la creación, en 2011, del Ministerio de Trabajo (como escisión del Ministerio de Protección Social), a partir del cual se creó una instancia permanente de interlocución entre el gobierno y las organizaciones sindicales. Justamente en 2011 el nuevo ministerio, en conjunto con el DAFP, puso en marcha una política de formalización laboral y trabajo decente (mediante las Circulares 005, 006 y 007) con el objetivo de consolidar la información de los empleados de planta y la de contratistas, para luego impulsar el gradual pase a planta temporaria de estos últimos, ya que esta es una modalidad donde el trabajador recibe más prestaciones que bajo la figura del contrato de servicios.

El Decreto 1092/12 habilita a las organizaciones sindicales a presentar anualmente un pliego de solicitudes sobre cuestiones salariales, recreativas, de beneficios sociales, etc. La fecha tope de presentación es el 31 de marzo de cada año, y el gobierno dispone de un plazo de cinco días para presentar a sus negociadores y de 20 para negociar. Sin embargo, por un lado, los representantes sindicales consideran que los plazos raramente se cumplen y, por el otro, los acuerdos alcanzados no tienen carácter vinculante (Taller con sindicatos, 2013).

Al igual que en 2004, el conflicto laboral seguiría siendo relativamente acotado y sin graves consecuencias para el sector en virtud de un conjunto de instrumentos normativos y procesales. Por un lado, la Constitución Política consagra el derecho a la negociación colectiva y también el derecho a huelga. Al momento de la preparación de este diagnóstico, los representantes sindicales y del gobierno transitaban un proceso de negociación salarial que, más allá de las diferencias en cuanto al porcentaje de indexación, se desarrollaba con normalidad dentro de los canales institucionales previstos.

⁵⁹ Las funciones específicas del comité son: estudiar, evaluar, dialogar y concertar los temas y aspectos relativos a las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y empleo de la administración pública del nivel central; promover el mejoramiento de las relaciones laborales en la administración pública, así como el tratamiento y solución democrática de los conflictos laborales que se susciten en el sector público; promover el mejoramiento en el servicio público de la administración pública; presentar recomendaciones a la Comisión Permanente de Concertación y al gobierno nacional sobre los temas que sean de su competencia; y demás funciones que delegue la Comisión Permanente de Concertación y el Ministro de Trabajo.

Por otro lado, las instancias de conciliación que existen para procesar conflictos en el seno de la administración pública, aun cuando su actual funcionamiento sea objeto de señalamientos por parte de las organizaciones sindicales, sin duda amortiguan los impactos de un conflicto más directo y no mediado.

Por último, la finalización de los programas de recorte de plantas habría significado el cierre de algunos conflictos, así como la reimplantación de los concursos de méritos habría abierto otros. Sin embargo, nada de esto se habría traducido en un incremento significativo de la conflictividad ni en el uso recurrente de medios extremos de presión.

2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002).

Responsabilización de los directivos (punto crítico 32)

Existen dos elementos importantes a tener en cuenta cuando se analiza la franja directiva de la administración pública. Uno de ellos es que, en Colombia el sector público es el que tiene la mayor cantidad y proporción de personas con título de educación superior, incluso por encima del sector privado. Esto hace suponer que el segmento directivo está en algún grado no menos nutrido de personas con titulación universitaria, lo que si bien no constituye una garantía de buen desempeño, sí puede ser tomado como un punto de apoyo de valor.

El otro es que la Ley 909 brinda al segmento directivo un tratamiento diferenciado. En concreto, señala que los cargos que conlleven responsabilidad directiva en la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial asumen el carácter de empleos de “gerencia pública” (art. 47). Ellos tienen la responsabilidad de formular, junto con los jefes de la entidad, las acciones estratégicas cuya ejecución es de su responsabilidad (art. 48). Además, se prevé que su desempeño sea evaluado y que el otorgamiento de incentivos dependa de los resultados.

Ahora bien, en la práctica se observan un conjunto de limitantes que impiden el pleno desarrollo de la franja directiva como dinamizador de la capacidad institucional. Un primer obstáculo es, sin duda, que el acceso a estos cargos no es resultado de procesos de selección exigentes, abiertos y obligatorios, como ocurre en otros países (véase Iacoviello, Llano y Strazza, 2012), sino que la Ley 909 los considera de libre nombramiento y remoción (art. 47). Esto diluye uno de los principios vitales: la competencia entre los mejores. El hecho de que la ley promueva la selección por mérito, deje al arbitrio de las entidades el mecanismo para hacerlo e involucre al DAFP como asesor técnico (art. 49), y que además estén comenzando a implementarse este tipo de pruebas, no es suficiente para proteger el mencionado principio.

El segundo obstáculo es la debilidad del sistema formativo, pues ni la ESAP ni las universidades privadas han tenido éxito en elaborar una oferta específica para este segmento y, consecuentemente, no ayudan a construir un nivel directivo con capacidades técnicas y competenciales (Careaga et al., 2012:4).

El tercer obstáculo sería la ya mencionada debilidad de la evaluación de desempeño, donde no se percibe una adecuada formulación de objetivos de gestión e indicadores de seguimiento que ayuden a captar logros y materias pendientes.

En cuarto lugar, el sistema salarial sería incapaz de actuar como herramientas de reclutamiento y retención de cuadros directivos, aun a pesar de la existencia de las diferentes primas que se entregan (véase el apartado sobre gestión de la compensación).

Por último, la política de desvinculación conocida como “puerta giratoria” ha funcionado como un desincentivo para la incorporación de talento humano que no está dispuesto a resignar la posibilidad de reinsertarse en el sector privado.

Institucionalidad del servicio civil (punto crítico 33)

Tras ocho años de funcionamiento de este esquema, se revelan una serie de fortalezas y debilidades que vale la pena mencionar. Por el lado de las fortalezas:

- i. ***La implantación de la Ley 909.*** La normativa marco ha alcanzado un alto grado de reconocimiento y razonables niveles de aplicación efectiva. Como siempre ocurre, hay temas más desarrollados y otros menos, pero todos son acordes con la Ley 909. Esto fue un avance positivo respecto del diagnóstico 2004, cuando la norma tenía sólo cuatro meses de sancionada.
- ii. ***La distribución de roles.*** La Ley 909 dispone la división del trabajo mencionada antes, y esta se ha cumplido cabalmente. No parece haber dudas respecto de qué cosa tiene que hacer cada quien, y cuáles son las atribuciones derivadas. Esto debe considerarse también una fortaleza, ya que pudo haber sido distinto si existieran vacíos y/o superposiciones.
- iii. ***La mejor coordinación entre el DAFP y la CNSC.*** Este aspecto ha progresado con el correr del tiempo, tras un inicio con muchas dificultades. Si bien todavía existe margen para fortalecer el trabajo conjunto entre las dos entidades rectoras (lo cual es vital para la salud del sistema), deben destacarse los progresos ya conseguidos. Ha resultado clave para ello la visión de las autoridades de ambos organismos, que supieron comprender las ventajas de trabajar asociadamente y asumir compromisos. El reto actual es consolidar los mecanismos y protocolos de coordinación que independicen la relación institucional de la voluntad personal de las autoridades de turno de cada uno de los organismos.
- iv. ***El reconocimiento de la autoridad.*** Consecuencia de todo lo anterior, tanto el DAFP como la CNSC son reconocidas por el resto de los organismos del orden nacional y territorial como las autoridades del sistema.

A la par de las fortalezas aparecen una serie de debilidades que es necesario abordar:

- i. ***La heterogeneidad en la aplicación de las políticas.*** Si bien el DAFP viene realizando esfuerzos en ese sentido, todavía es necesario que refuerce su rol como generador de políticas, procesos e instrumentos que consigan ser “bajados” de forma lo más homogénea posible por las entidades, superando las actuales asimetrías e iniciativas aisladas.
- ii. ***Las brechas de capacidad técnica de las UDP.*** Una de las razones de la heterogeneidad en la aplicación de las políticas e instrumentos, aun cuando exista compromiso político, estrategia e instrumentos, es la capacidad técnica de las UDP. Aquí el DAFP puede hacer un aporte importante proveyéndolas de forma más constante apoyo técnico y capacitación.
- iii. ***La comunicación poco fluida entre el DAFP y las UDP.*** Vinculado al punto anterior, es necesario hacer más dinámica la comunicación entre el DAFP y las UDP, ya que existe la percepción generalizada por parte de estas últimas de que una vez comunicadas las disposiciones, el diálogo se vuelve poco dinámico.
- iv. ***La insuficiente estructura de la CNSC.*** La Comisión tiene en la actualidad debilidades estructurales que le impiden desarrollar una ejecución eficaz de procesos voluminosos y complejos (especialmente los concursos). Es generalizada la mirada respecto de este déficit y su impacto en los procesos bajo su órbita.⁶⁰

⁶⁰ En este punto, la propia CNSC reconoce la insuficiencia de su estructura y su repercusión en la operación. Los comisionados señalan que la baja capacidad presupuestaria es una de las principales causas de dicha insuficiencia. Las dificultades incluso llegan al punto de experimentar semestralmente cierta falta de previsibilidad respecto de la sede donde en la actualidad el organismo funciona (Taller CNSC, 2013).

3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los resultados de la medición anterior (recalculados sobre la base de la nueva metodología calibrada) y los obtenidos en el presente relevamiento, con el objetivo de hacer un análisis comparativo global que permita identificar mejoras y desafíos pendientes.

ÍNDICE	2004	2013
Eficiencia	50	55
Mérito	53	67
Consistencia estructural	53	55
Capacidad funcional	46	46
Capacidad integradora	30	40
Índice de Desarrollo del Servicio Civil*	46	52

* Promedio lineal de los cinco índices.

3.1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

Desde 2004 el **Índice Agregado de Desarrollo del Servicio Civil** experimentó una suba de 6 puntos, ya que pasó de 46 a 52 puntos. Esto ubica al servicio civil colombiano levemente por encima de la mitad de la puntuación total posible (escala de 0 a 100). Esto es resultado del significativo avance en los índices de mérito y capacidad integradora, el leve avance en los índices de consistencia estructural y eficiencia y la estabilidad del índice de capacidad funcional. El índice de mérito presenta el mayor avance en el período de evaluación considerado y además, es el de mayor desarrollo, llegando casi al 70% de la escala prevista.

3.2. Eficiencia (E)

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Eficiencia	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	3	3
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2	3
	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	2	2
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	3	3

El índice de **eficiencia** es uno de los que creció desde 2004. Su suba, que fue de 50 a 55 puntos, se explica principalmente por la reducción de gasto en personal respecto del gasto público total de la administración central y del PIB (punto crítico 4). En el primer caso, la baja fue desde el 13,4% (2004) hasta 11,4% (2013), ubicándose con comodidad por debajo del parámetro del 25% que se considera adecuado y sostenible para la economía del país (Banco Mundial, 2001). En el segundo caso, la reducción fue del 2,8% al 2,1% del PIB.

En los restantes puntos críticos del índice de eficiencia (3, 20 y 27) la situación se mantuvo constante respecto de 2004. Todo ellos se ubican en un nivel medio de desarrollo (2 y 3 puntos).

3.3. Mérito (M)

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Mérito	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	3	4
	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	3	4
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a los puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	2	2

Como se mencionó, el índice de **mérito** es el que mayor desarrollo tiene actualmente en Colombia (67 puntos). Esto es consecuencia del fortalecimiento de los criterios meritocráticos para el ingreso del personal, a partir de la efectiva conformación e inicio de operación de la CNSC (2004), tras largos vaivenes producidos a lo largo de los años noventa.

La puesta en funcionamiento de la Comisión permitió avanzar en la reapertura de los concursos abiertos para la provisión de cargos (a través de la convocatoria general y concursos de los sistemas específicos). Si bien todavía existen múltiples desafíos (esencialmente operativos y de coordinación) para lograr un mejor funcionamiento de los mecanismos meritocráticos, su situación es bien diferente a la de 2004, cuando la CNSC estaba creada en la Constitución y en la Ley 909 pero aún no establecida, y cuando los concursos se encontraban suspendidos y los nombramientos eran provisionales.

3.4. Consistencia estructural (CE)

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica: que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva: que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir coherencia transversal a las decisiones en el Estado; y iii) consistencia de procesos: que es la coherencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Coherencia estratégica	1	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	2	2
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2	2
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	3	3
Consistencia directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	3	3
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	4	4
Consistencia de procesos	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten alcanzar un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos (RR.HH.) existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	2	3
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2	2
	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	3	3

El índice de **consistencia estructural** tuvo un leve incremento desde 2004 (de 53 a 55 puntos). La principal causa es el diseño y la implementación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público. Este sistema complementa al Sistema Único de Información de Personal, el cual contenía información limitada e insuficiente para planificar dotaciones (sólo nuclea la hoja de vida de las personas). Los tres subsistemas en los que se organiza el SIGEP sirven de apoyo a las entidades en los procesos de planificación, desarrollo y gestión del talento humano al servicio del Estado y suministra la información necesaria para la formulación de políticas de desarrollo organizacional y empleo público (punto crítico 2).

Los restantes puntos críticos del índice de consistencia estructural se han mantenido estables desde 2004. Casi todos ellos presentan un desarrollo medio (2 y 3 puntos), lo cual revela las relativamente sólidas bases estructurales del sistema de servicio civil colombiano, aun cuando su situación sea análoga a la de hace diez años. La excepción a esto es el punto crítico que alude a la legitimidad ganada por las entidades rectoras como instituciones que aportan valor (punto crítico 33). Como muestra el cuadro de arriba, este aspecto se ubica en un nivel alto (4 puntos) gracias a la implementación efectiva de la CNSC, el accionar sostenido del DAFP y la coordinación entre ambas. En gran parte esto hace que la consistencia directiva colombiana sea una de las más altas de la región. Sin embargo, como se explica más adelante, todavía quedan por delante importantes retos de coordinación entre ambas entidades.

3.5. Capacidad Funcional (CF)

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: i) competencia (de los recursos humanos), que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio; iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos.

CAPACIDAD FUNCIONAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	4	4
	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2	3

Competencia	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	3	3
	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	2	2
	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	3	3
Eficiencia incentivadora	16	La dirección suele definir pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, que son acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	2	2
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	2	2
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	2	2
	23	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan a esta última al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	2	2
Flexibilidad	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	2	2
	13	Los mecanismos de movilidad funcional y geográfica permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	2	2
	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	4	3
	17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento	1	1

		de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.		
	24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o vinculadas con el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	1	1

Por su parte, el índice de **capacidad funcional** se mantuvo estable desde 2004. Esto se debe a que la gran mayoría de los puntos críticos que alimentan el indicador no tuvieron cambios. Las excepciones son dos. Por un lado, hubo un progreso en la introducción de las competencias (punto crítico 9) en los perfiles de selección, a partir del Decreto 2539/05 y del trabajo conjunto entre el DAFP y la ESAP para identificar y estandarizar las competencias. Esto se apoya en diversos instrumentos técnicos y en experiencias piloto en 32 municipios. Dos avances adicionales en este campo son la formalización en el Decreto 4567/11 que establece el procedimiento para la evaluación de las competencias de los cargos de libre nombramiento y remoción, y la participación del DAFP en la implementación del documento CONPES 3674 (2010) a partir del cual se introduce el concepto de competencias en la gestión de las personas.

Por otro lado, la segunda novedad registrada desde 2004 es la mayor rigidez que existe desde la aplicación de la Ley 909 para la rescisión de la relación de empleo (punto crítico 15). Si bien la ley redujo el margen de discrecionalidad que existía antes de su sanción, las causas previstas para determinar desvinculaciones en la práctica son aplicadas muy excepcionalmente (un ejemplo claro es la desvinculación por evaluación de desempeño).

Los retos más urgente en el campo de la consistencia estructural son aquellos puntos críticos que actualmente presentan un nivel bajo de desarrollo, tales como el seguimiento sistemático del rendimiento de los servidores públicos (punto crítico 17) y la disponibilidad de fórmulas alternativas a las jerárquicas para el avance en la organización (punto crítico 24).

3.6. Capacidad Integradora (CI)

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Capacidad integradora	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	1
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2	2
	30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	2	3
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	2	2

Por último, la **capacidad integradora** es el índice que proporcionalmente más creció desde 2004 (de 30 a 40 puntos). Esto es el resultado, por un lado, de la generación de instrumentos para gestionar el clima laboral (punto crítico 28), como los documentos “La calidad de vida laboral para una cultura de lo público: instrumentos para su gestión” y la “Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional” elaborada por el DANE.

Por otro lado, desde 2004 se produjo una mejora en el campo de las relaciones laborales (punto crítico 30). Esto fue posible gracias a la creación en la Ley 909, de la Comisión de Personal, que interviene en temas de capacitación, incentivos, beneficios, entre otros, y la Comisión de Convivencia, que interviene en casos de acoso laboral, acoso sexual, maltrato, entre otros. A esto se suma la creación, en 2011, del Ministerio de Trabajo (como escisión del Ministerio de Protección Social), a partir del cual se generó una instancia permanente de interlocución entre el gobierno y las organizaciones sindicales. De hecho, en 2011 el nuevo ministerio, en conjunto con el DAFP, puso en marcha una política de formalización laboral y trabajo decente.

Los dos puntos críticos restantes del índice (29 y 31) se mantuvieron estables desde 2004 y presentan un nivel medio de desarrollo.

4. CONCLUSIONES

En el diagnóstico 2004 se concluía que el servicio civil se encontraba en un momento de transición signado por la muy reciente aprobación de la Ley 909 (septiembre 2004) y las acciones del Programa de Renovación de la Administración Pública. Se buscaba revertir el vacío normativo y la “suspensión” de la Ley 443/98 que, como resultado de las impugnaciones decididas por la Corte Constitucional, se había traducido en el uso creciente de las inscripciones extraordinarias y los nombramientos provisionales, lo que acarrearía efectos perjudiciales para el mérito y el desarrollo (BID, 2006:175).

Tras ocho años de implementación de la Ley 909, se pueden divisar avances claros y otros más incipientes, que pueden agruparse en dos planos: la institucionalidad y las políticas específicas de recursos humanos.

En el primer plano, los avances son dos. Por un lado, en estos ocho años evolucionó mucho el reconocimiento a la Ley 909 como norma regente del sistema. Esta ley, como se vio al principio del informe, se basa en la Carta Iberoamericana de la Función Pública y da prioridad a principios consagrados constitucionalmente (mérito, igualdad, etc.). Actualmente, todos los actores involucrados en el sistema de servicio civil la reconocen y avanzan en la implementación de sus principios. Contar con una normativa marco clara, alineada con el consenso regional acerca del “deber ser” del servicio civil y reconocida por el conjunto de actores son requisitos necesarios para progresar en la profesionalización.

El segundo avance en el plano de la institucionalidad es el funcionamiento real alcanzado por el DAFP y la CNSC. Como se sabe, esta última había sido creada en la Constitución Política de 1991 como órgano independiente del Poder Ejecutivo y con la responsabilidad clave de ser garante del mérito, aunque no había sido puesta en marcha efectivamente. Al momento del diagnóstico anterior el resultado de su inserción en el funcionamiento concreto del sistema era una incógnita. Actualmente, la CNSC tiene importantes debilidades que en parte condicionan sus resultados pero ha logrado convertirse en la autoridad y operar dos políticas clave: el sistema de acceso (tanto del sistema general como de los específicos) y la evaluación de desempeño. Por su parte, el DAFP, preexistente a la CNSC, ha continuado como referente en los otros temas (planificación, organización del trabajo, capacitación, incentivos, etc.) y ha conseguido un nivel de coordinación razonable con la CNSC. Este es un logro muy importante, ya que de alguna forma la complejidad institucional del sistema se incrementa al tener dos entidades rectoras.

En el otro plano, se encuentran varias políticas específicas. El primero y más claro avance es en el acceso por mérito. Si bien presenta algunas fallas (en especial en la Convocatoria 01), desde 2005 la CNSC efectuó varios concursos para cubrir una cantidad relevante de cargos. Esto no solamente se hizo para las entidades cubiertas por la Ley 909 sino además, a instancia de la Corte Constitucional, para otras específicas. Gracias a estos concursos se logró atenuar la práctica masiva y recurrente previa a 2004 de cubrir puestos con nombramientos provisorios, que había sido impugnada por la Corte Constitucional.

Las otras políticas muestran progresos más incipientes pero aun así observables. La primera de ellas es la planificación, que si bien sigue teniendo margen de mejora en cuanto a la estandarización y cobertura de práctica, encuentra en el nuevo sistema de información (SIGEP) un progreso instrumental con mucha potencialidad para lograrlas gracias a la amplitud de evidencias que recoge. Sin embargo,

será esencial para ello que el DAFP ejerza el monitoreo de la información suministrada por las entidades.

La segunda es todo el trabajo sobre las competencias que se puso en marcha a partir del CONPES 3674 y del Decreto 2539/05. En el sector público esto se está materializando, progresivamente, en procesos colegiados de identificación y estandarización de competencias, la actualización de los manuales de puestos, la evaluación de las competencias en los procesos de selección y la realización de pruebas piloto en un conjunto de municipios. Eso se inserta en el proyecto más amplio de construcción del “Marco Nacional de Cualificaciones”, en actual desarrollo, donde se conjugan el sector público y el privado para potenciar las áreas productivas estratégicas de Colombia.

También debe mencionarse el trabajo que ha comenzado a realizarse con los gerentes públicos. Si bien la Ley 909 los clasifica como cargos de libre nombramiento y remoción, desde el DAFP comenzaron a impulsarse mecanismos de selección sobre bases meritocráticas que se complementan con instrumentos para evaluar su desempeño (Acuerdos de Gestión).

Por último, la más incipiente política fortalecida es la gestión del clima, que habiendo partido de un piso muy bajo en 2004 hoy muestra avances en cuanto a instrumentos y prácticas de gestión.

4.1. Recomendaciones

Los avances realizados en estos ocho años conviven con desafíos pendientes. La base institucional construida y el fortalecimiento de las políticas mencionadas constituyen un punto de apoyo ineludible para reforzar otros aspectos actualmente más endebles.

En el plano de la institucionalidad es necesario seguir fortaleciendo la coordinación entre el DAFP y la CNSC no sólo para mejorar el funcionamiento de políticas centrales como el ingreso y la evaluación de desempeño, sino fundamentalmente para darle solidez y credibilidad al sistema. Un proceso exitoso de profesionalización es imposible sin un vértice de la pirámide (en el caso de Colombia, conformado por las dos entidades rectoras) consistente. Actualmente se observa un buen diálogo entre las dos; sin embargo, es preciso desarrollar mecanismos, protocolos y rutinas institucionales que trasciendan la relación que pueda haber entre las personas que circunstancialmente lideran esos organismos.

También es prioritario reforzar la estructura de la CNSC. Su rol de rector y operador de los concursos y la evaluación de desempeño es imposible de cumplir con efectividad con una estructura deficiente como la que posee. Este punto deberá incluir, necesariamente, el debate sobre el actual esquema de financiamiento de la Comisión, así como también la aplicación de rigurosos sistemas de ingreso, incentivos y evaluación para sus servidores de carrera. El hecho de que la CNSC esté por norma regida por comisionados a período fijo y sin posibilidad de reelección, refuerza todavía más la necesidad de contar con una estructura estable adecuada cuantitativa y cualitativamente a sus funciones. Algo similar ocurre con el propio DAFP, aun cuando tiene una trayectoria institucional más larga que la CNSC. Una vez más, es imposible construir un servicio civil fuerte si sus instituciones rectoras no lo son.

Un último tema a considerar, en cuanto a institucionalidad, es el incremento de las capacidades de las UDP. El argumento es en parte similar al de la Comisión: es muy probable que fracasen políticas bien diseñadas si los responsables de la operación no cuentan con las capacidades adecuadas. Para lograrlo,

es esencial que el DAFP tenga un diálogo permanente con las UDP, aspecto actualmente identificado como mejorable, de manera de ejercer su rol de monitor de procesos y de órgano consultivo. Pero también es clave apoyar este desafío con buenas políticas de ingreso, capacitación, rendimiento, etcétera.

A la par, asoman desafíos asociados a políticas específicas. En primer lugar, es fundamental materializar en prácticas los nuevos instrumentos de planificación para darle a la función un signo que no se agote en lo cuantitativo. El nuevo proceso de reconstrucción de capacidades institucionales inaugurado por Colombia tras el PRAP abre una ventana de oportunidad. Debido a su rol, en este desafío es imprescindible el liderazgo del DAFP, por ejemplo brindando capacitación en la materia y asistiendo a las UDP en los ejercicios de planificación cuantitativa y cualitativa, dando así una base de coherencia al resto de las funciones de gestión de las personas.

El segundo reto radica en la gestión del empleo, en particular en retomar los concursos para el sistema general, pues las demoras de la Convocatoria 01 condujeron a que las entidades retomen la práctica de cubrir cargos por la vía de los encargos y los nombramientos provisionales. La experiencia acumulada en los concursos de los sistemas específicos y la propia Convocatoria 01 son en la actualidad una base de gran valor.

El tercer desafío central es el reequilibrio de la estructura de incentivos. Como se ha visto reiteradamente, la actual estructura tiene muchas dificultades para atraer, motivar y retener personal, y también para facilitar la generación de insumos de decisión. Por tanto, será importante poner en agenda cinco temas:

- i. **La situación salarial**, básicamente para abordar dos prioridades: la reducción de las inequidades remunerativas y la captación de talento humano (en especial en niveles gerenciales, donde hay un problema crítico de reclutamiento).
- ii. **Las expectativas de progreso en la organización**, ya que se constata un generalizado sentimiento de estancamiento por parte de los servidores. En tal sentido, si se considera que la Constitución y la Ley 909 consagran el mérito y la igualdad como principios rectores del empleo público, lo cual se traduce en la obligatoriedad de los concursos abiertos, puede ser pertinente debatir sobre la conveniencia de introducir elementos de un sistema de empleo en el actual sistema de carrera de Colombia, de manera de no generar expectativas de ascenso que pueden resultar contraproducentes para los servidores y para el servicio civil en su conjunto.
- iii. **Las oportunidades de formación**, ya que si bien dispone de instrumentos y prácticas relativamente asentadas, todavía no se muestran los resultados deseados como fruto de las restricciones presupuestarias y de la desconexión entre la oferta de formación y las necesidades de desarrollo individual y colectivo.
- iv. **La redefinición del seguimiento del desempeño**, que actualmente presenta contradicciones entre un complejo modelo que busca simultáneamente la mejora individual (a través de las instancias de *feedback*) y la distinción de niveles de desempeño para asignar premios (eventual posibilidad de avance en la carrera) y castigos (desvinculación en caso de una mala evaluación), y una práctica de gestión que por ahora no logra ni lo uno ni lo otro. Se requiere una reconsideración del esquema de evaluación, a fin de buscar la mayor disociación posible entre las instancias de *feedback* sobre aspectos comportamentales que lleven a la mejora y eventual identificación de áreas de competencia a fortalecer, y las instancias de evaluación del

cumplimiento de objetivos y planes de trabajo que puedan dar lugar a una diferenciación del desempeño y consecuentes señales de reconocimiento o medidas correctivas.

Sumado a los retos institucionales y a las políticas específicas señaladas, en Colombia continúa siendo un desafío pendiente el fortalecimiento de la gerencia pública, elemento central para que las mejores prácticas de gestión que se establezcan sean efectivamente aplicadas en las organizaciones públicas.

El reconocimiento del segmento directivo en la Ley 909 y los instrumentos y prácticas que el DAFP ha comenzado a desarrollar son una muy valiosa plataforma para continuar con el trabajo. Puesto que la Ley 909 reconoce que estos cargos son de libre nombramiento y remoción, es clave diseñar y/o extender el uso de mecanismos meritocráticos de selección y evaluación de resultados. Capacidad y resultados son elementos esenciales que los países más avanzados en este tema tratan de garantizar (véase Iacoviello, Llano y Strazza, 2012).

Para lograr que se establezca una masa crítica de directivos, habría que comenzar por reducir el condicionamiento impuesto por la medida comúnmente conocida como la “puerta giratoria”, que prohíbe por el lapso de dos años que los funcionarios se desempeñen en el sector privado en las mismas ramas que lo hicieron en el sector público. Esto, como ya se mencionó actúa como una limitante para la atracción de talento humano a la administración pública.

En suma, el servicio civil colombiano ha logrado importantes avances de 2004 a la fecha. Estos se concentran, aunque no se agotan, en un tema esencial de todo proceso de profesionalización: la implantación del mérito y de las garantías de transparencia. Y si bien se abren una serie de retos clave para el sistema, los avances logrados y la institucionalidad ya consolidada sientan bases muy interesantes para que desde el gobierno se impulse la continuidad del proceso de cambio.

5. INDICADORES

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	404	Fuente: Archivo Niveles 28062013, Hoja DESIGNADOS, celda F199. Por Administración Central se consideran los empleos pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional, de conformidad con el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	118.949	Fuente: Archivo de distribución 28 Jun 2013, celda C214. Por Administración Central se consideran los empleos pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional, de conformidad con el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998.
I / II	0,0034	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial de la administración central / producto interno bruto (PIB)

I. Gastos en salarios de la Administración Central en 2012 (miles de millones de pesos)	14,0	Fuente: Informe Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (2014) https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14141.pdf
II. PIB (miles de millones de pesos)	666,5	Fuente: Informe Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (2014) https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14141.pdf
I / II	2,1	

Incentivos del servicio civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual en pesos)	32.343.989	Fuente: Archivo Niveles 28062013, Hoja Nivel Directivo, Celda L626. El dato corresponde al máximo valor mensual del salario de un empleo del nivel directivo incluidos los elementos salariales mensuales. No forman parte de este cálculo los empleos de trabajadores oficiales del nivel directivo. Se consideró como la máxima categoría los empleos correspondientes al Nivel Directivo de la nomenclatura de empleos.
II. Asignación mensual de la categoría mínima (mensual en pesos)	589.500	Fuente: Archivo Niveles 28062013, Hoja Nivel Asistencial, Celda N1354. El dato corresponde a la máxima asignación básica mensual de los empleos del nivel asistencial que es la categoría más baja dentro de la nomenclatura de empleos. No forman parte de este cálculo los empleos de trabajadores oficiales del nivel asistencial.
I/II	54,9	

Incentivos del servicio civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual en pesos)	1.950.915	Fuente: Archivo Niveles 28062013, Hoja relación cargos planta, celda N4754. Se tomó como base el total de empleos de la rama ejecutiva del orden nacional, incluidos los elementos salariales que tienen asociados ciertos empleos del nivel directivo para establecer el promedio de salario mensual. No forman parte de este cálculo los empleos de trabajadores oficiales.
--	-----------	--

II. PIB per cápita (mensual en pesos)	1.239.696	Fuente: Banco Mundial (http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD). Tipo de cambio = US\$7.750 x \$Col1.920 /12
I/II	1,57	

Incentivos del servicio civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio de la Administración Central (mensual en pesos)	1.950.915	Fuente: Archivo Niveles 28062013, Hoja relación cargos planta, celda N4754. Se tomó como base el total de empleos de la rama ejecutiva del orden nacional, incluidos los elementos salariales que tienen asociados ciertos empleos del nivel directivo para establecer el promedio de salario mensual. No forman parte de este cálculo los empleos de trabajadores oficiales.
II. Sueldo promedio del sector privado (mensual en pesos)	S/D	Fuente: ----
I/II	----	----

Dotación del servicio civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	118.949	Fuente: Archivo de distribución, 28 de junio de 2013, celda C214. Por Administración Central se consideraron los empleos pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional, de conformidad con el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998.
II. Población total	47.000.000	Fuente: Estimación 2013.
I/II	0,0025	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones de pesos)	185.500.000	Fuente: Departamento Nacional de Planeación, comunicado de prensa 28 “Presupuesto General de la Nación 2013” (http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5886730.PDF)
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	118.949	Fuente: Archivo de distribución, 28 de junio de 2013, celda C214. Por Administración Central se consideraron los empleos pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional, de conformidad con el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998.
I / II	1.558.824	

6. TABLA DE SÍNTESIS

	Situación a diciembre de 2004	Situación a abril de 2013
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • El país mantuvo un leve crecimiento de su PIB a pesar de las tendencias desfavorables a nivel internacional y regional y de la violencia local. • Colombia enfrenta tres problemáticas sociales: la pobreza, el desempleo y la desigualdad entre las zonas urbana y rural. Otro desafío fundamental es la seguridad y la resolución del conflicto armado interno. • La reforma constitucional para habilitar la reelección del Presidente Uribe está en plena discusión. • El Programa de Renovación de la Administración Pública creado en 2002 está en plena vigencia, con el objetivo de reducir el 20% de la planta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia mejoró su desempeño económico en los últimos ocho años, reduciendo además la pobreza, aunque persiste la brecha entre las áreas rurales y urbanas, y un alto nivel de informalidad laboral. • Juan Manuel Santos (2010-2014) sucedió en el cargo a Álvaro Uribe, primer mandatario por dos períodos consecutivos (2002-2006 y 2006-2010) y miembro del mismo partido político (Partido de la Unidad Nacional). • Además del combate a la guerrilla, ambos mandatarios enfatizaron en la captación de inversiones externas y la generación de infraestructura. • Está en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” basado en tres pilares: i) crecimiento y competitividad, ii) igualdad de oportunidades, y iii) consolidación de la paz. Uno de los cinco ejes transversales aborda “el buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas”.
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • Tras las diversas impugnaciones recibidas por la Ley 443/98, se sancionó en septiembre de 2004 la Ley 909, elaborada con base en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. • Esta ley enfatiza la conformación efectiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como órgano independiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • La normativa marco continúa siendo la Ley 909/04, y el amparo de la Constitución Política de 1991, que dedica un capítulo a la Función Pública y establece la Comisión Nacional del Servicio Civil. • Se emiten diversas normativas de apoyo: 1227/05 (Evaluación de Desempeño); 2539/05 (Competencias); 2772/05 (Marco General de las Funciones por Niveles Jerárquicos); 4665/07 (Actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación); 4567/11 (Reglamento parcial de la Ley 909 y el Decreto Ley 770/05); 1661/91, 2164/91, 1624/91, 1336/03, 2177/06 y 1164/12 (Prima Técnica); 2482/12 (Lineamientos de Planeación y Gestión); entre otros.
Análisis	Puntaje 70	Puntaje 70

Organizativo de la Función de los Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • La entidad rectora del servicio civil es el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), que tiene atribuciones normativas y procedimentales sobre las diferentes políticas de recursos humanos. • Las Unidades de Personal (UDP) están encargadas de la ejecución de esas políticas. • La CNSC tiene la responsabilidad de administrar y gestionar los concursos de ingreso y la evaluación de desempeño pero aún no tiene efectos concretos porque no está conformada. • Se observa una ausencia de criterios de planificación y desarrollo para los empleos de alta especialización y alta gerencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene el mismo diseño institucional que en 2004 pero el gran avance es la conformación, a partir de la Ley 909, de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la que la Constitución de 1991 le otorga autonomía. Tras varios años de operación, ha mejorado la coordinación entre las dos entidades rectoras (DAFP y CNSC). • Es necesario que el DAFP fortalezca su capacidad de generar políticas para el conjunto del sistema, y de monitoreo y de comunicación con las UDP. Es imprescindible que la CNSC fortalezca su estructura y las UDP mejoren sus capacidades de gestión. • La Ley 909 le da tratamiento a la alta gerencia, pero mantiene esos cargos como de libre nombramiento y remoción. En la práctica no se ven políticas específicas para fortalecer este segmento y “blindarlo” de la rotación política.
Planificación	<p>Puntaje 50</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se observa precariedad y falta de visión de largo plazo. Prevalece la planificación inercial y presupuestaria. La alta rotación de los directivos afecta la planificación. • Se pone en marcha el PRAP con la finalidad de reducir las plantas en un 20%, de alcanzar un 70% de personal sustantivo y un 30% de personal de apoyo (enfoque fiscalista). El PRAP se complementó con la Ley 617/00 para control del crecimiento del gasto en personal (que ponía el techo en el 90% de la meta inflacionaria). • La Ley 909 redefinió el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público concebido en 1998 (Ley 489). 	<p>Puntaje 57</p> <ul style="list-style-type: none"> • El presidente Santos impulsó una nueva reforma institucional (Ley 1444/11) para reestructurar la administración pública sobre la base de los postulados del PND 2010-2014 y los principios del Buen Gobierno, y reconstruir las capacidades de gestión de las entidades. • En 2011 se suspendió el tope al crecimiento de la dotación (Ley 617/00) hasta junio de 2013, y se estableció que las plantas deben estar sostenidas en estudios técnicos que reflejen las necesidades de las entidades según sus prioridades y orientaciones estratégicas. • Se generaron diversos instrumentos de planificación, tanto de procedimiento como informáticos, aunque falta consolidar la práctica de la planificación en todas las entidades, muchas veces carentes de capacidades. • El Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, creado en 2010, está en estado avanzado de implementación y se prevé que esta finalice en 2014. • Los recortes incentivaron las figuras contractuales (OPS), gradualmente transformadas en planta temporaria a partir de una sentencia de la Corte en 2009. • Se redujo el gasto en personal como proporción del gasto total del 13,4% (2004) al 11,4% (2013).

Organización del Trabajo	Puntaje 40	Puntaje 47
	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con un sistema estandarizado de clasificación de empleos organizados por niveles jerárquicos (Decreto 2502/98). • Es frecuente que se elaboren los manuales de funciones y requisitos pensando más en el currículum de la persona que en el cargo. • Los requisitos se plantean en términos de educación y experiencia, y cuando alguno no se cumple, se permiten compensaciones entre las dos variables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció una nueva nomenclatura y clasificación para las entidades del orden nacional y del orden territorial (Decreto Reglamentario 2489/06) • Cada entidad tiene su manual de puestos, con base en los lineamientos técnicos del DAFP (existen instrumentos). • Se comenzó a trabajar para incorporar las competencias en los perfiles (CONPES 3674 de 2010, Decreto 2539/05 y procesos de identificación y estandarización). • Se percibe que los manuales son elaborados sin criterios técnicos sólidos y se encuentran desconectados de los perfiles reales de los empleos. El DAFP iniciará una revisión general de los manuales específicos y sugerirá ajustes.
Gestión del Empleo	Puntaje 57	Puntaje 60
	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a que la CNSC no estaba constituida, el principio de mérito y de igualdad de oportunidades se encontraban suspendidos en los hechos. • Por las impugnaciones recibidas por la Ley 443/98, se hizo frecuente el uso de nombramientos provisorios y encargos. • Como consecuencia de la puesta en marcha del PRAP y la aplicación de los topes al incremento salarial, aumentaron los contratos de prestación de servicios (en particular en el orden territorial). • La nueva Ley 909 establece los mecanismos de movilidad y desvinculación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se constituyó la CNSC como órgano autónomo (antes dependía de la DAFP y no estaba efectivamente constituida) y se definió la obligatoriedad de proveer las vacantes a través de concursos de mérito abiertos. • La Ley 909 define un procedimiento para los concursos. En 2005 se realizó la Convocatoria 01 para cubrir todos los cargos vacantes. Hubo obstáculos que afectaron la definición de las listas de elegibles (actos legislativos, judicialización, desborde de la capacidad operativa de la Comisión), y todavía en la actualidad esa convocatoria está sin concluir. • Los cargos de responsabilidad directiva son de libre nombramiento y remoción pero la ley prevé que se puedan cubrir mediante procesos competitivos. • Se hicieron otras convocatorias más acotadas (por institución) sin las dificultades de la Convocatoria 01, con las cuales se cubrieron 116.000 vacantes entre 2005 y 2012. • La ley redujo el margen de discrecionalidad en las desvinculaciones.

Gestión del Rendimiento	Puntaje 33	Puntaje 33
	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza una evaluación anual del desempeño, pero el sistema no tiene consecuencias sobre el ascenso. Además, se observa una falta de compromiso de evaluadores y evaluados en los procesos de calificación. • Se detecta que los problemas en términos de evaluación del rendimiento no radican en el instrumento sino en la ausencia de una cultura de evaluación por parte de evaluadores y evaluados. • Los resultados de las evaluaciones no son considerados para alimentar el desarrollo individual y las oficinas de recursos humanos no utilizan esa información para planear la capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de desempeño es una de las políticas que más problemas muestra actualmente. • Por un lado, el Modelo Tipo desarrollado por la CNSC se considera de compleja aplicación. • Además, existen dudas sobre la solidez técnica con que se formulan los objetivos de gestión y los acuerdos de desempeño. • No existe un seguimiento del rendimiento durante el año, de forma tal de posibilitar la corrección de desvíos. • Por último, tal como está planteado no hay incentivos para que evaluadores y evaluados se involucren en el proceso, lo que lleva a la sobre calificación generalizada y debilita la evaluación como insumo para la toma de decisiones (salarios, promociones, capacitación).
Gestión de la Compensación	Puntaje 45	Puntaje 45
	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación básica es solo una parte de la remuneración total ya que los funcionarios cuentan con otras remuneraciones que en la mayoría de los casos superan en promedio el 50% la asignación básica. • Se puede advertir que el número de grados de cada nivel y denominación ha venido sufriendo un proceso de progresivo aumento, en el cual se crean nuevos grados para incrementar los salarios. • Si bien existe cierta percepción interna sobre los bajos salarios del sector público, el promedio de salarios es un 30% mayor que el del sector privado. • Los mecanismos de remuneración no están asociados al rendimiento ni al aprendizaje y desarrollo de competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • A diferencia de otros países, no se dan casos de adicionales salariales por pertenecer a una determinada área interna de una entidad. • Sin embargo, según la entidad, puede haber una variación importante en el concepto de primas técnicas (automática, por evaluación de desempeño y por estudios) utilizadas para atraer y retener personal calificado. • Hay 37 entidades de la rama ejecutiva con escala remunerativa propia; además en la rama judicial, los salarios son mucho más competitivos. El diseño de las estructuras puede ser una fuente de competitividad (concentración de altos grados en cada nivel). • En los niveles directivos la competitividad es muy baja respecto del sector privado. • Los planes de bienestar no suelen tener una ejecución adecuada.

Gestión del Desarrollo	Puntaje 48	Puntaje 48
	<ul style="list-style-type: none"> • La sentencia C-372 de 1999 de la Corte Constitucional ha limitado la carrera. • En 2001 se expidió el Plan Nacional de Formación y Capacitación, documento que contiene la política y los lineamientos que guían el proceso. • Existe la Escuela de Alto Gobierno para el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo. Sus resultados no han sido evaluados favorablemente. • Pese a los esfuerzos realizados por la DAFP y la ESAP, no se logra que las entidades se apoyen mutuamente y trabajen en red. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien la sanción de la Ley 909 puso en funcionamiento la carrera, el problema de fondo en cuanto a los ascensos sigue vigente. Para ascender, los servidores deben transitar un concurso abierto sin que la experiencia tenga una ponderación especial, y eso produce una impresión general de falta de prioridad. La Ley 909 genera expectativas de carrera que en la práctica no puede cumplir (y que los sistemas de empleo manejan mejor). • La capacitación se apoya en un conjunto de instrumentos (el “Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos” de 2007 y la “Guía para la Formulación del Plan Institucional de Capacitación de 2008, entre otros). Sin embargo los resultados no son los deseados por fallas en los incentivos y debilidad en las capacidades.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Puntaje 30	Puntaje 40
	<ul style="list-style-type: none"> • El clima laboral general en el sector público es bueno, aunque existen roces en los sectores que tienen una presencia más fuerte de las organizaciones sindicales, como los maestros y los trabajadores petroleros. • Existen quejas vinculadas con la motivación, debido a la falta de comunicación por parte de los jefes. • Las relaciones laborales no han desarrollado mecanismos adecuados de negociación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este era el subsistema más débil en la evaluación anterior. • Se produjeron mejoras en la gestión del clima laboral pero la comunicación interna, en general, se mantiene muy débil pese a la creación del portal “Sirvo a mi país”. • Una mejora específica es la encuesta que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplica para conocer el clima laboral. • Recientemente se puso en funcionamiento la Secretaría Técnica Nacional, que asesora en temas socio-laborales. • La conflictividad no es excesiva y se cuenta con instancias de intermediación instrumentadas a partir de la Ley 909, como las comisiones de personal y de convivencia, y se crearon nuevas instancias (el Ministerio de Trabajo en 2011, el pliego de solicitudes salariales en 2012).

7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

7.1. Referencias bibliográficas

Banco Mundial. 2001. “Aggregate Employment and Wage Bill Concerns.” Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en www.worldbank.org.

Ballén Duque, F. 2012. “Estandarización y mejoramiento de procesos de selección para empleos de carrera en Colombia”, XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, Cartagena de Indias, Colombia.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). s/f. “Perfil del Proyecto Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública: EC-L1094”. Washington, D.C.: BID.

----- . 2006. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.

----- . 2008. “Report on the Civil Service in the Caribbean”. En: M. Mateo Díaz y K. Echebarría (eds.), *Diálogo Regional de Política*. Washington, D.C.: BID.

----- . 2012. “Estrategia de país del BID 2012-2014”. Documento de Divulgación Simultánea, enero. Washington, D.C.: BID.

Careaga, M., P. Sanabria y C. Caballero Argáez. 2012. “¿Servidores públicos más profesionales e íntegros vía educación profesional? Retos y oportunidades en el caso de Colombia y la Universidad de los Andes”, XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, Cartagena de Indias, Colombia.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y Naciones Unidas. 2003. “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Núm. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre.

CNSC (Comisión Nacional del Servicio Civil). 2012. “Histórico de las convocatorias adelantadas: vacantes, pines e inscriptos”. Bogotá: CNSC.

----- . 2012a. “Sistemas propios aprobados. Información consolidada”. Bogotá: CNSC.

----- . 2013. “Informe de tutelas contra convocatorias, primer trimestre 2013”. Bogotá: CNSC.

DAFP (Departamento Administrativo de Función Pública). 2004. “La calidad de vida laboral para una cultura de lo público: instrumentos para su gestión”. Bogotá: DAFP.

----- . 2010. “Guía para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales”, 2da versión actualizada, junio. Bogotá: DAFP.

- , 2012. “Guía de Modernización de Entidades Públicas”. Bogotá: DAFP.
- , 2012a. “Sistema de Información y Gestión del Empleo Público. Folleto Informativo” (versión 2). Bogotá: DAFP.
- , 2012b. “Empleo público en Colombia. Experiencia en Colombia”, presentación PPT.
- DAFP (Departamento Administrativo de Función Pública) y ESAP (Escuela Superior de Administración Pública). 2008. “Guía para la Formulación del Plan Institucional (PIC) con base en proyectos de aprendizaje en equipo”. Bogotá: DAFP-ESAP.
- , s/f. “Guía Metodológica para la Identificación, Estandarización e Incorporación de Competencias Laborales a la Gestión del Talento Humano en las Entidades Públicas colombianas”. Bogotá: DAFP-ESAP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2010. “Programa de Renovación de la Administración Pública. Control de Gestión”. Bogotá: DNP.
- Dorado Hernández, D. 2012. “Lecciones del sistema de monitoreo y evaluación de Colombia”, XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, Cartagena de Indias, Colombia.
- Grillo Rubiano, F. 2005. “Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el desarrollo de la Ley 909 de 2004 por la cual se regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en Colombia”, Foro Iberoamericano: Revitalización de la Función Pública, México (DF), 5 y 6 de mayo de 2005.
- Hernández, P. A, 2004. *La Comisión Nacional del Servicio Civil*. Bogotá: Editorial Gustavo Ibáñez.
- , 2005. “La provisión de empleos de carrera en Colombia. Lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal para el sector público”. Bogotá: Comisión Nacional del Servicio Civil. Disponible en <http://www.cnsc.gov.co/docs/3.3.23.2.2104.pdf>.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 2012. “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52 (febrero), Caracas, Venezuela.
- Kaufman, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2010. “The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues.” Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5430. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Longo, F. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2013. “Public Governance Review: Colombia. Implementing Good Governance. Assessment and Recommendations,” 25 y 26 de abril, Centro de Conferencias de la OCDE, París, Francia.
- Rodríguez Taylor, E. 2012 “Reformas de la administración pública 2011 en Colombia: por un Estado más eficiente”, XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, Cartagena de Indias, Colombia.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y Gobierno de Colombia. 2004. "Programa de Renovación de la Administración Pública". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de Comunicaciones, Departamento Administrativo de la Función Pública.

Whittingham Munevar, M. V. 2012. "Public Administration in Colombia: del dicho al hecho hay mucho trecho". En: G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*. Londres: Sage.

7.2. Normativa

- Acuerdo 18/08 sobre los Lineamientos del Sistema Tipo de Evaluación.
- Acuerdo 137/10 sobre el Modelo Tipo de Evaluación de Desempeño.
- Decreto 1567/98 sobre el Sistema Nacional de Capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado.
- Decreto 4665/07 sobre la Actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos.
- Decreto 1042/78.
- Decreto 1164/12.
- Decreto 2169/92.
- Decreto 2539/05.
- Decreto 2772/05.
- Decreto 2842/10.
- Decreto 3905/09.
- Decreto 2482 (2012).
- Decretos 1661/91 y 2161/91.
- Decretos Acuerdos 18/08, 137/10 y 1227/05.
- Directiva Presidencial 10/02.
- Ley 1444 (2011).
- Ley 1450 (2011).
- Ley 165 (1938).
- Ley 19 (1958).

- Ley 190 (1995).
- Ley 27 (1992).
- Ley 443 (1998).
- Ley 489 (1998).
- Ley 617 (2000).
- Ley 790 (2002).
- Ley 909 (2004).
- Sentencia C-372/99.
- Sentencia C-614/09.

7.3 Talleres y entrevistas realizadas

Los talleres y entrevistas se realizaron los días 22, 23, 24 y 25 de abril de 2013 y fueron coordinados por Luciano Strazza.

Actividad	Participantes	
Taller del DAFP	Dra. Elizabeth Rodríguez Taylor. Dra. María Teresa Russell García. Dra. Sylvia Puente Álvarez-Correa. Dra. Claudia Patricia Hernández León. Dra. Claudia Molano Vargas. Dr. Jose Fernando Berrío Berrío. Dra. María del Pilar García González. Dra. Celmira Frasser Acevedo. Oficina Dra. Luz Stella Patiño Jurado. Asesores de las Direcciones Técnicas	Directora del DAFP Subdirectora Secretaria General Directora Jurídica Directora de Empleo Público Director de Desarrollo Organizacional Directora de Control Interno Racionalización de Trámites Asesora de Planeación Oficina de Control Interno

Taller de la CNSC	Jorge Alberto García García Carlos Humberto Moreno José Elías Acosta Rosero	Comisionado Comisionado Comisionado
Taller de las UDP	Presidencia de la República Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ministerio de Comercio Industria y Turismo Ministerio de Cultura Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Minas y Energía Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio del Interior Ministerio del Trabajo Procuraduría General de la Nación Fiscalía General de la Nación Departamento Nacional de Planeación Superintendencia Nacional de Salud Superintendencia Financiera de Colombia Instituto Nacional de Vías (Invias) Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN)	
Organizaciones sindicales de servidores del Estado	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) Confederación General del Trabajo (CGT) Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) Internacional de Servicios Públicos (ISP)	

	Unión Nacional de Trabajadores del Estado y los Servicios Públicos (Unete) Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Fenaltrase) Federación Nacional de Servidores Públicos (Fenaser)	
Entrevista con ESAP	Martha Vanegas Castañeda	
Entrevistas individuales	Juan Fernando Londoño	Especialista en modernización del Estado y exfuncionario
	Carlos Humberto Moreno	Comisionado de la CNSC
	Claudia Molano	Directora de Empleo Público, Dirección de Empleo Público, DAFP
	Fernando Berrio	Director de Desarrollo Organizacional

8. ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIFP	Carta Iberoamericana de la Función Pública
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
Idartes	Instituto Distrital de las Artes
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
MEN	Ministerio de Educación Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
Sismeg	Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno
UDP	Unidades de personal