



**FUNCIÓN PÚBLICA**  
Departamento Administrativo de la Función Pública

FUNCIÓN PÚBLICA

ABRIL DE 2018

# Documento de política de Empleo Público

Liliana Caballero Durán

**Directora**

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

**Subdirector**

Ángela María González

**Secretaria General**

Francisco Camargo Salas

**Director de Empleo Público**

Juliana Torres Quijano

**Directora de Gestión del Conocimiento (e)**

Consuelo Aguillón Villoria

**Coordinadora Grupo de Análisis y Política**

Elaborado por:

Francisco Camargo Salas

Daniela Jiménez Estrada

Jimmy Alejandro Escobar Castro

Nicolás Galvis Ramírez

Cecilia Riaño Zarta

Consuelo Aguillón Villoria

Alexánder Márquez

Eduardo Prada Velásquez

**Dirección de Empleo Público**

Edición

**Dirección de Gestión del Conocimiento**

Abril de 2018

## Tabla de contenido

|           |                                                                                                           |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Introducción .....</b>                                                                                 | <b>6</b>  |
| <b>2.</b> | <b>El Empleo Público en la sociedad actual.....</b>                                                       | <b>9</b>  |
| 2.1.      | <i>El Empleo Público en el mundo social .....</i>                                                         | 11        |
| 2.2.      | <i>El Empleo Público en el sistema político-administrativo .....</i>                                      | 13        |
| 2.3.      | <i>El Empleo Público, el crecimiento económico y la productividad .....</i>                               | 14        |
| 2.4.      | <i>El Empleo Público y el marco jurídico.....</i>                                                         | 16        |
| <b>3.</b> | <b>Antecedentes institucionales y normativos del Empleo Público .....</b>                                 | <b>18</b> |
| 3.1.      | <i>El empleo público en América Latina.....</i>                                                           | 18        |
| 3.2.      | <i>El sistema de Empleo Público en Colombia.....</i>                                                      | 21        |
| 3.3.      | <i>La Ley 909 de 2004 y sus años posteriores.....</i>                                                     | 23        |
| 3.4.      | <i>Contexto de la clasificación de empleos .....</i>                                                      | 26        |
| <b>4.</b> | <b>Diagnóstico: Balance de la política de empleo público quince años después de su promulgación .....</b> | <b>29</b> |
| 4.1.      | <i>Empleo Público en el Estado colombiano.....</i>                                                        | 29        |
| 4.1.1.    | <i>Fuerza laboral, gasto público y productividad .....</i>                                                | 29        |
| 4.1.2.    | <i>Servicio civil, efectividad del gobierno y control de la corrupción.....</i>                           | 32        |
| 4.1.3.    | <i>Desarrollo individual y colectivo de los servidores .....</i>                                          | 33        |
| 4.2.      | <i>Carrera Administrativa en Colombia .....</i>                                                           | 34        |
| 4.2.1.    | <i>Costos y tiempos de los concursos.....</i>                                                             | 34        |
| 4.2.2.    | <i>Provisión de las plantas de personal .....</i>                                                         | 35        |
| 4.3.      | <i>Gestión Estratégica del Talento Humano como primera dimensión de MIPG .....</i>                        | 36        |
| 4.3.1.    | <i>Planificación del empleo .....</i>                                                                     | 37        |
| 4.3.2.    | <i>Provisión del Empleo y Movilidad .....</i>                                                             | 38        |
| 4.3.3.    | <i>Estructuración por Competencias .....</i>                                                              | 39        |
| 4.3.4.    | <i>Evaluación del Desempeño y gestión del rendimiento.....</i>                                            | 40        |
| 4.3.5.    | <i>Gestión de la compensación.....</i>                                                                    | 41        |
| 4.3.6.    | <i>Gerencia Pública.....</i>                                                                              | 43        |
| 4.4.      | <i>Articulación institucional.....</i>                                                                    | 44        |
| 4.4.1.    | <i>Articulación institucional y liderazgo para el talento humano .....</i>                                | 45        |
| 4.4.2.    | <i>Estructura institucional insuficiente .....</i>                                                        | 45        |
| <b>5.</b> | <b>Alcance de los lineamientos y definición de la política de empleo público .....</b>                    | <b>47</b> |
| 5.1.      | <i>Alcance.....</i>                                                                                       | 47        |
| 5.2.      | <i>Definición de la política .....</i>                                                                    | 47        |
| 5.2.1.    | <i>Objetivo general.....</i>                                                                              | 47        |
| 5.2.2.    | <i>Objetivos específicos .....</i>                                                                        | 47        |
| <b>6.</b> | <b>Lineamientos de política .....</b>                                                                     | <b>48</b> |
| 6.1.      | <i>Ejes Estructurales.....</i>                                                                            | 48        |

|        |                                                                                              |    |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.1.1. | Empleo Público e Información .....                                                           | 48 |
| 6.1.2. | Reorganización de los arreglos institucionales .....                                         | 54 |
| 6.2.   | <i>Ejes transversales</i> .....                                                              | 58 |
| 6.2.1. | Fortalecimiento de la capacidad institucional y mejora en los niveles de productividad<br>58 |    |
| 6.2.2. | Gestión del Talento Humano por competencias .....                                            | 62 |
| 6.2.3. | Empleo Público diverso e incluyente.....                                                     | 63 |
| 7.     | <b>El Empleo Público en perspectiva</b> .....                                                | 67 |
|        | <b>Referencias bibliográficas</b> .....                                                      | 69 |

## **Índice de Ilustraciones**

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ilustración 1. El Empleo Público en la estructura social .....                                                                | 10 |
| Ilustración 2. El Empleo Público en el sistema jurídico .....                                                                 | 17 |
| Ilustración 3. El sistema de empleo público en Colombia .....                                                                 | 24 |
| Ilustración 4. Empleo en el gobierno como porcentaje de la fuerza laboral .....                                               | 30 |
| Ilustración 5. Costo del empleo Público del Orden Nacional como (%) del Presupuesto (Total y Funcionamiento, 2011-2015) ..... | 30 |
| Ilustración 6. Articulación Estratégica para un Empleo Público diverso .....                                                  | 64 |

## **Índice de Tablas**

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Clases de vinculación laboral con el Estado .....                                       | 26 |
| Tabla 2. Distribución de los servidores públicos por diferentes categorías administrativas ..... | 31 |
| Tabla 3. Empleo público de la Rama Ejecutiva en Colombia .....                                   | 35 |
| Tabla 4. Grados salariales por nivel jerárquico en el orden nacional .....                       | 57 |

## **Índice de Gráficos**

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1. Resultados de los índices de Desarrollo del Servicio Civil y de Efectividad del Gobierno para 16 países latinoamericanos, 2004 y 2012.....             | 32 |
| Gráfico 2. Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (2004 y 2011-13) y el control de la corrupción (2004 y 2012) para países latinoamericanos ..... | 33 |
| Gráfico 3. Dispersión Salarial por niveles. Sectores Rama Ejecutiva Orden nacional (2015).....                                                                    | 42 |
| Gráfico 4. Permanencia en el cargo – Gerentes Públicos (2018) .....                                                                                               | 44 |

## 1. Introducción

El Estado colombiano está en un proceso de mejora continua de sus entidades. La sociedad como conjunto necesita unas entidades gubernamentales fortalecidas, eficaces y productivas, capaces de procesar y dar respuesta a las necesidades que se desprenden de la sociedad civil y los distintos grupos de valor organizados. En consecuencia, el cambio también debe estar en la administración pública *per se*, o más específicamente en lo que es el corazón de la administración pública y de cualquier entidad: la función pública y aquellas personas que la conforman. Son los servidores públicos quienes piensan, diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas en todos los ámbitos y son ellos los que, mediante sus competencias, capacidades técnicas y vocación de servicio acercan el Estado a los ciudadanos.

En este sentido, Colombia requiere la formulación de una política para el empleo público que responda a las necesidades propias de su administración pública. El empleo público no solo hace referencia a una fuerza laboral considerable como la de servidores públicos<sup>1</sup>, sino que su injerencia en el desarrollo de la economía y en el avance social también son cruciales. La administración pública en Colombia necesita una política de empleo público que no solo garantice las competencias de las personas que van a ingresar o que ya son parte de las entidades, sino también una política que tenga como eje articulador lo que ese servidor significa no solo para el Estado, sino para la sociedad, para su familia y para sí mismo. Por lo tanto, el empleo público va mucho más allá de consideraciones sobre cómo está constituido el talento humano al servicio del Estado, por esto el desafío de esta política es entender las relaciones sistémicas que se entrelazan en el ejercicio de la función pública, para así analizar e interpretar la situación actual en Colombia y, a partir de ahí formular lineamientos de política efectivos y congruentes con las necesidades de la administración pública y que aporten también al progresivo cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Ahora, desde el Estado se han realizado esfuerzos a lo largo de los años en materia de empleo público, en especial a partir de la Constitución de 1991 y posteriormente con la expedición de la Ley 909 de 2004 y el lugar que esta buscó darle a la carrera administrativa en el funcionamiento del Estado en términos estructurales. Sin embargo, desde un punto de vista crítico, es oportuno

---

<sup>1</sup> La categoría de servidores públicos es más grande que la de 'empleo público', pues la primera también hace referencia a personas que ostentan cargos de elección popular, en corporaciones políticas y a los trabajadores oficiales.

reconocer que las políticas públicas formuladas no han logrado resolver los problemas estructurales del empleo público en el país, pues si bien siempre tienen las mejores intenciones y ofrecen recomendaciones a lugar, se encuentran limitadas en su implementación. Por esta razón, y para no cometer el mismo error recurrente, la política de empleo público que se propone, parte de un enfoque sistémico porque busca dar una respuesta estructural al problema y no dar múltiples respuestas simultáneas a fenómenos atomizados, sin ver las interacciones entre los mismos.

Función Pública, ha seguido los diagnósticos y recomendaciones sobre Colombia de instancias internacionales tales como la OCDE o el BID, así como análisis propios, y ha identificado una serie de problemas subyacentes a la realidad del empleo público como: la rigidez del sistema producto de características normativas y jurisprudenciales; limitantes en el momento de la toma de decisiones en materia política (producto de fallas en la gestión de la información disponible); falencias en el arreglo institucional<sup>2</sup>, particularmente en las entidades directamente relacionadas con el empleo público (i. e. Departamento Administrativo de la Función Pública – Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC) y; recursos insuficientes para una adecuada gestión.

Este tipo de problemas, al igual que otros que se plantean en este documento tienen múltiples consecuencias y encierran ciertas dinámicas o prácticas del empleo público en un círculo vicioso que es imperativo romper. Por ejemplo, medir la productividad individual y organizacional, el crecimiento y la motivación del servidor, la calidad de los servicios prestados al ciudadano o los niveles de confianza en la entidades públicas son fenómenos que dependen del desarrollo de un empleo público fuerte y eficiente y que, naturalmente, se ven afectados cuando hay fallas en el sistema. Es importante resaltar que dentro del mismo Plan Nacional de Desarrollo, se define la necesidad de contar con un empleo público fortalecido y servidores con vocación hacia lo público.

Igualmente, el diagnóstico que se tiene sobre la situación del empleo público en el país es congruente con las recomendaciones que ha formulado la OCDE, que cobran especial relevancia pues no se puede desconocer el reto que significa para Colombia el ingreso a esta organización. La exigencia tanto interna como externa (es decir, desde el ámbito internacional) respecto a las

---

<sup>2</sup> La concepción que se va a tener sobre las entidades, parte de la corriente institucionalista clásica, que las define como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1990, p.29, citado por De la Hoz (2016)).

entidades del Estado va a aumentar y la capacidad institucional tiene que estar en el mismo nivel de los otros países miembros. El ingreso a la OCDE debe ser sinónimo de crecimiento político, económico, social, comercial, diplomático y, por supuesto, de la función pública.

## **2. El Empleo Público en la sociedad actual**

Como se planteó en la introducción, esta política tiene un enfoque sistémico del empleo público desde su raíz social. ¿Por qué? Los análisis y políticas públicas que se han desarrollado hasta ahora, se han estructurado siempre a partir del papel que tiene el empleo público dentro de la administración pública, pero esta es una mirada parcial y no estructural pues solo se concentra en el subsistema político. En otras palabras, se debe reconocer la ubicuidad del empleo público dentro de la estructura social. Para así entender la importancia que tiene dentro de la administración pública como tal y el porqué de la implementación de una serie de reformas o cambios orientados a una articulación estratégica de todos sus componentes o dimensiones.

Para llevar a cabo esta tarea, se acudió la teoría social de Jürgen Habermas pues esta permite identificar las distintas conexiones entre fenómenos y procesos y, los componentes del sistema no son autorreferenciados. A continuación, una breve explicación del modelo de Habermas bajo el que se estructura el argumento teórico de la política y posteriormente el análisis del mismo en clave de empleo público.

Habermas (1981) propone ver la sociedad como dos dimensiones completamente interconectadas: sistema y mundo de vida. El sistema es todo aquello que administra el orden social, sistema político, económico, jurídico, entre otros. El mundo de la vida es la sociedad civil per se (el espacio público), donde se dan todo tipo de interacciones entre sus miembros y donde estos también se relacionan con el sistema. No son dos dimensiones separadas, por el contrario, el sistema está anclado al mundo social, pues está diseñado a partir de estructuras sociales y comunicativas que son comunes a todos los miembros.

De acuerdo con el argumento de Habermas (1981), según el paso del tiempo, las estructuras sociales se van volviendo cada vez más complejas, diferenciales y específicas. Complejidad que dentro de los sistemas de administración del orden social se traduce en términos de racionalización de procesos<sup>3</sup>. En esta misma línea de ideas, el análisis sistémico que se plantea sobre el empleo

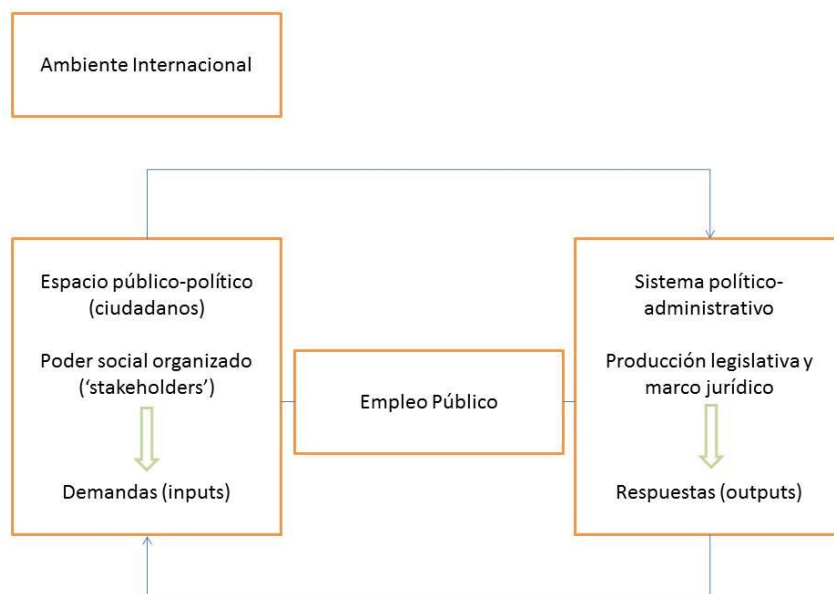
---

<sup>3</sup> Para que este argumento sea más claro, se podría pensar en un ejemplo clásico del empleo público: en un Estado social de Derecho, con una administración pública que tiene una organización burocrática, la especificidad de las actividades que debe cumplir un servidor cada vez va a ser mayor, bajo un principio de división del trabajo a partir de criterios técnicos. Esta especificidad también vale también para el comportamiento. El sistema y la administración pública van esperar encontrar en sus servidores cierto tipo de comportamiento que no solo los capacite para cumplir las actividades asociadas a su empleo sino también que les permita cumplir objetivos, tener altos niveles de efectividad y productividad, entre otros.

público permite explicar las relaciones entre el sistema político y el mundo social y además ofrece insumos para entender el rol que tiene el empleo público dentro de las instituciones gubernamentales, como un sistema unificado. A partir de esto se van a establecer cuatro dimensiones del empleo público: social, política, económica y jurídica (discutidas en líneas posteriores). Dimensiones que convergen dentro del mundo social como tal y que no pueden interpretarse aisladamente pues todas se relacionan y se afectan mutuamente debido al marco teórico que se está usando.

Antes de discutir cada una de las dimensiones del empleo público es relevante comprender de manera un poco más esquemática las relaciones que se están planteando y sus interacciones, aunque es importante tener siempre presente que el empleo público y sus dimensiones sociales y estructurales siguen siendo una unidad:

### Ilustración 1. El Empleo Público en la estructura social



Fuente: Dirección de Empleo Público - Función Pública, 2018 con base en Habermas (1981, 1998)

El empleo público como fenómeno social se encuentra en el centro pues tiene relaciones directas con todos los sistemas, a saber: político-administrativo, jurídico, social y económico (que en la Ilustración hace referencia al poder social organizado). Las demandas y necesidades en materia de empleo público se pueden originar desde la ciudadanía, desde el poder social organizado, o desde el mismo sistema político-administrativo (consciente de los puntos sobre lo que tiene que avanzar) y

es este último y el sistema jurídico los que, mediante sus acciones, tienen la facultad y responsabilidad de darle respuesta a estas demandas.

Además, no se puede dejar a un lado la influencia que puede ejercer el ambiente internacional sobre las demandas que se generan con relación al empleo público, por ejemplo todas las recomendaciones, diagnósticos o análisis que hacen la OCDE, el BID, centros de pensamiento, entre otros; que tienen el poder de alimentar al sistema político y jurídico con más inputs. Por lo tanto, el empleo público no se puede interpretar como una realidad exclusiva del sistema político-administrativo, sino como una realidad del mundo social en su conjunto, sobre la que inciden factores de diversas naturalezas y que también tiene consecuencias en distintos ámbitos, que van mucho más allá del corazón del sistema político y la estructura gubernamental que compone.

## *2.1. El Empleo Público en el mundo social*

El anclaje social del empleo público tiene que ver con la ciudadanía y los servicios que a esta se le deben proveer a través de las distintas entidades públicas. Un empleo público fortalecido y estructurado deriva en mejoras en la prestación de los servicios a los ciudadanos. ¿Por qué? Sociedades complejas generan necesidades o demandas cada vez más complejas al sistema político (Habermas, 1981) y en esa medida, las estrategias y soluciones que la administración pública le facilite a la sociedad deben ser congruentes con los niveles de complejidad social, es decir, a necesidades más complejas, soluciones más técnicas (García-Pelayo, 1985).

Soluciones más técnicas, instrumentales, y pragmáticas parten de un cuerpo de servicio público lo suficientemente calificado como para pensarlas, diseñarlas, implementarlas y analizarlas. En este sentido, un empleo público integrado por servidores cuyas habilidades y competencias sean altas y que cuenten con un grado efectivo de autonomía para su gestión, va a poder procesar las distintas demandas del mundo social con criterios contruidos técnicamente.

Particularmente, Colombia al ser un Estado Social de Derecho debe ser garante no solo de unos derechos fundamentales sino también de una serie de derechos sociales económicos y culturales, como señala Cotarelo (2004)

“[respecto del Estado Social de Derecho] (...). La convicción profunda aquí es que la verdadera igualdad solo puede ser económica y social (...) se solicita una directa intervención de las autoridades públicas en el proceso productivo y, sobre todo, en el distributivo, con fines de garantizar una redistribución más equitativa de la renta” (p.22).

La anterior cita de Cotarelo demuestra que el término “social” eleva las características de complejidad del sistema político porque vincula al Estado con un concepto de justicia distributiva capaz de garantizar la igualdad formal y material de bienes, servicios, oportunidades y libertades a todos los ciudadanos. En esa línea de ideas, para distribuir bien y con criterio técnico, las instituciones gubernamentales deben tener a su disposición talento humano competente y la única manera de garantizar esto es mediante el fortalecimiento del empleo público a nivel sistémico y estructural ya que:

“el Estado social, parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura irracionalidad y que solo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado (...) (García-Pelayo, 1985, p.22-23)

El punto central del argumento de García-Pelayo tiene como eje la función pública y el empleo público ya que sitúa el papel del Estado como aquél encargado de regular el sistema social y de estructurar la sociedad mediante intervenciones de diversa índole. En otras palabras, el Estado regula mediante sus servidores públicos.

Ahora, la relación del empleo público con la sociedad civil va mucho más allá de mejorar los servicios que se le prestan a la ciudadanía y de actuar como regulador del sistema social. Como bien argumenta Honneth (2003), un criterio de justicia distributiva solo hace referencia a la solución de desventajas de naturaleza económica, pero un Estado Social de Derecho también se basa en criterios de justicia social que van mucho más allá de un criterio fáctico de distribución. El servidor público no solo distribuye y regula técnicamente para cumplir un propósito o darle respuesta a una problemática, la naturaleza de su acción es también práctico-moral. El servicio público es un acto de reconocimiento, y como tal tiene un contenido ético inherente que es preciso rescatar en pro de fortalecer su accionar y de enaltecer la labor de los servidores públicos.

## 2.2. *El Empleo Público en el sistema político-administrativo*

Esta es quizás la dimensión más comúnmente asociada al empleo público debido a que son los servidores públicos a disposición del Estado quienes formal y materialmente integran el sistema político-administrativo. Sin embargo, en este punto es necesario tener una mirada de corte más estructural porque

“el sistema estatal y el sistema social, sin perjuicio de su respectiva autonomía, son partes de un metasistema, es decir, hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios” (García-Pelayo, 1985, p.25).

En consecuencia, la discusión sobre el lugar del empleo público en este sistema se tiene que plantear desde un nivel de teoría política. Que no se centre exclusivamente en quién integra el empleo público sino qué hace quien lo integra, cuál es su rol dentro del sistema estatal y social y, el poder concreto que despliega.

De acuerdo con García-Pelayo (1985), el Estado social de Derecho es predominantemente administrativo o un ‘Estado *manager*’ y tiene cinco características principales:

- I. Selecciona y clasifica objetivos a partir de los distintos intereses en juego y de la interacción entre estos.
- II. El Estado actúa por sí mismo y orienta la acción de otros (organizaciones extra estatales y ciudadanos). Si bien las políticas públicas se deciden desde la autoridad estatal, su ejecución y éxito depende del consenso social.
- III. “La racionalidad política, la racionalidad administrativa y la racionalidad económico-social son términos interactuantes: no puede haber una racionalidad política si no se cuenta con una estructura administrativa desarrollada y flexible capaz de articularla y actualizarla” (p. 37).
- IV. Planificación generalizada que no se refiera únicamente al aspecto económico.

- V. El principio de legitimidad del Estado *manager* es “constituido por la *performance*, la funcionalidad o la eficacia de su gestión” (p.38).

¿Cuál es el elemento subyacente a estas cinco características del Estado Social? Los servidores públicos que integran las entidades. El empleo público es la columna central del principio de legitimidad pues la eficacia de la gestión depende de quienes lo integran. Y a su vez, una gestión eficaz se da gracias a la buena planeación, el desarrollo de una óptima racionalidad administrativa y un buen diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas; donde las capacidades técnicas y las competencias de los servidores cumplen un papel fundamental.

En palabras de García-Pelayo, “la función capital del Estado no es solo legislar, sino, ante todo, actuar y, por consiguiente, el *locus* de la decisión se traslada a las instancias que por su estructura están en capacidad de actuar” (1985, p.39). Es decir, los servidores públicos a través de las entidades de la estructura administrativa ya que son los encargados de programar, planificar y prestar servicios sociales<sup>4</sup>.

### 2.3. *El Empleo Público, el crecimiento económico y la productividad*

La relación que se constituye entre el empleo público y la esfera del crecimiento económico y la productividad ha sido objeto de análisis considerables y de los cuales vale la pena rescatar algunos elementos. Primero, y probablemente el componente más evidente de la relación es que el Estado es un gran empleador y por lo tanto, los servidores públicos son una fuerza laboral relevante. De acuerdo a cálculos del BID (2014), el gobierno central actúa como empleador directo de alrededor del 5% de la fuerza laboral y personas económicamente productivas en los países latinoamericanos, aunque los cálculos pueden aumentar si se le suma, por ejemplo, la fuerza laboral de las instituciones descentralizadas. Paralelamente, el servicio civil consume una cantidad considerable

---

<sup>4</sup> De hecho, García-Pelayo (1985) define a la administración como un poder autónomo dentro del Estado social pues tiene potestades y jurisdicción propia, así como la facultad de reglamentar la ley. Inclusive, añade que “si bien es un órgano dependiente del gobierno, constituye *per se* una realidad sociológica” (p.59) pues está compuesto por: un estamento de servidores que no necesariamente dependen de los cambios políticos en el gobierno central, tiene un sistema de reclutamiento que se basa en el principio de mérito y los servidores participan en la definición del contenido de las decisiones (por su capacidad técnica y no discrecional). En esta misma línea de ideas, se encuentra la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD (2003), que define la función pública como una ‘realidad nacional determinada’ que envuelve “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este” (CLAD, 2003, p.22)

de recursos de los contribuyentes, que para la Colombia en el año 2018 es de 13% del gasto público, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación.

Segundo, existe un vínculo entre desarrollo de las instituciones y del servicio civil y el aumento de la productividad económica. Por ejemplo, el Índice de Competitividad Global (elaborado por el World Economic Forum), que mide la capacidad que tiene cada país para proveer altos niveles de bienestar y prosperidad a sus ciudadanos en términos de productividad, relaciona la eficacia de las entidades gubernamentales a variables como: desviación de fondos públicos, desperdicio en el gasto del gobierno, transparencia en la construcción de políticas del gobierno, derechos de propiedad, protección a la propiedad intelectual, fuerza de la protección al inversionista, eficacia de los marcos corporativos, entre otros.

Como complemento del punto anterior se encuentra el estudio sobre productividad del Consejo Privado de Competitividad y de la Universidad de los Andes (2017) donde se argumenta que los niveles de competitividad y productividad siempre van de la mano y la competitividad depende de la institucionalidad, la infraestructura, la educación y la salud. Sobre esto los autores sostienen que “[respecto a la institucionalidad] los aspectos que más afectación generan se asocian a los costos del terrorismo, la malversación de fondos públicos, la ineficiencia estatal y la carga regulatoria, y la falta de credibilidad e ineficiencia de la justicia” (p.28). Inclusive, formulan una recomendación puntal en relación con el empleo público: promover y atraer al mejor talento mediante reformas al servicio civil.

En esta misma línea argumentativa se encuentra la literatura académica, Panizza y Philip (2005) sostienen que mejorar la administración pública a través de la profesionalización del empleo público y la adopción de criterios meritocráticos, deriva en un mayor rendimiento del gobierno y de la economía pues soluciona tres problemas fundamentales: la administración económica, problemas de gobernabilidad dentro del sistema político y, aumenta la cooperación con Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). ¿Cómo? La profesionalización y el mérito desarrollan progresivamente ideas e intereses innovadores en materia política, acciones basadas en decisiones racionales (*rational choice*) y análisis de corte institucionalista.

Igualmente, Suzuki y Demircioglu (2017) sustentan que existe una relación entre el diseño administrativo de las burocracias y el nivel de innovación del país. Su argumento principal es que

aquellos países con sistemas de carrera basados en el mérito (tanto para el reclutamiento como para los ascensos) tienen mayores niveles de innovación que los sistemas basados en designaciones políticas. Inclusive, argumentan que mayores niveles de innovación en el sector público generan ese mismo efecto en el sector privado y en organizaciones sin ánimo de lucro, al asegurar imparcialidad y estabilidad en la implementación de normativas para los empresarios o emprendedores.

## *2.4. El Empleo Público y el marco jurídico*

Según la teoría social de Habermas (2010[1998]) el derecho es el puente entre las dos dimensiones de la sociedad, es decir, las normas jurídicas son el enlace entre sistema y mundo de la vida o mundo social. Las normas jurídicas tienen dos características o momentos primordiales. En un primer momento, para que las normas jurídicas sean legítimas deben surgir del mundo social<sup>5</sup>. De ahí la relación entre moral y derecho. El surgimiento de una norma jurídica (en cualquier forma, Constitución, Leyes, Decretos, etc) es el paso final en todo un proceso de institucionalización de un precepto moral, que indudablemente, surge de la sociedad. En ese sentido, según el argumento de Habermas (2010[1992]) no pueden existir normas jurídicas que no puedan ser legitimadas mediante el orden social o que no sean reconocidas por este. Es decir, ni el sistema político ni el marco jurídico, si bien tienen un grado alto de autonomía, pueden tomar decisiones o actuar de forma discrecional. Sus decisiones y acciones deben entrar en diálogo con el mundo social, de lo contrario son simples imposiciones.

En un segundo momento, el sistema jurídico traduce los preceptos morales a un lenguaje técnico y especializado para que entren al sistema de administración. Paralelamente traduce ese lenguaje jurídico a uno de inteligibilidad general, pues la sociedad civil debe comprender lo que el sistema está diciendo y haciendo.

¿Cuál es la relación de lo anterior con el empleo público? Si se sigue la teoría de Habermas, el marco jurídico del empleo público sería un ejemplo más del proceso anteriormente descrito. En

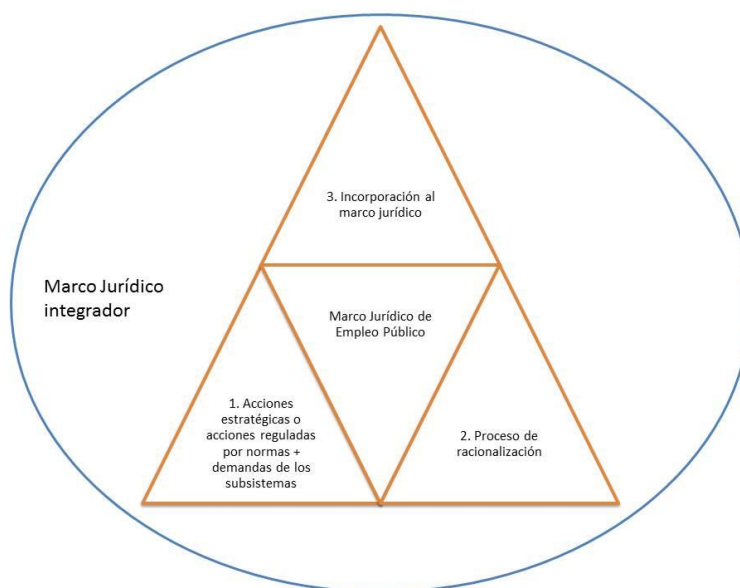
---

<sup>5</sup> Esto no es equivalente a decir que las normas surgen de la costumbre, sino que son legitimadas a través de un proceso de validación social para poder ser adoptadas.

términos prácticos esto quiere decir que el marco jurídico del empleo público es legítimo porque ha atravesado un proceso de racionalización para entrar al sistema jurídico y político-administrativo y, surge de prácticas dentro del sistema social que son lo suficientemente razonables<sup>6</sup>.

Adicionalmente, el marco jurídico de empleo público si bien es teleológicamente posterior a demandas, prácticas y necesidades provenientes del mundo social, es simultáneamente el garante del surgimiento de estas mismas. Su función tiene una naturaleza dialéctica: es el último paso en un proceso de racionalización pero al mismo tiempo es el marco que engloba toda la producción, recepción y respuesta de nuevas demandas y necesidades sobre el empleo público (Ilustración 2).

### Ilustración 2. El Empleo Público en el sistema jurídico



Fuente: Dirección de Empleo Público - Función Pública, 2018, con base en (Habermas, 2010[1998]); Hegel, (2004[1821]))

Por último y como cierre de esta sección, es importante resaltar que la Ley 909 de 2004, la encargada de regular el empleo público, lo define en el artículo 1 como un *sistema*. Esto quiere decir que el enfoque sistémico que este documento de política plantea, está también cimentado en el mismo marco jurídico existente y vigente para el empleo público en Colombia.

<sup>6</sup> El ejemplo más claro de esto es el sistema de mérito. ¿Por qué se decide introducir un criterio de carácter meritocrático para el ingreso a la carrera administrativa en la Ley 909 de 2004? Porque socialmente el mérito tiene un valor que se asocia a la justicia, la productividad y la integridad de la persona.

### **3. Antecedentes institucionales y normativos del Empleo Público**

#### *3.1. El empleo público en América Latina*

La situación del empleo público en América Latina y de sus elementos constitutivos, presenta una serie de avances significativos en comparación con décadas pasadas. La región se ha esforzado por implementar estrategias que permitan fortalecer su institucionalidad y responder de manera efectiva a las necesidades de su sociedad. Esto se debe, entre otras cosas, a los procesos de democratización y participación que en el marco de un mundo globalizado, obligan a los Estados a modernizarse y mejorar sus capacidades de gobernabilidad. Lo anterior no sólo supone que los gobiernos deben centrar sus esfuerzos en la formulación de normas y procedimientos que regulen la materia, sino que sus acciones deben estar encaminadas a entender el empleo público como un sistema integral, orientado a la gestión del talento humano, a los procesos de planificación estratégica, a la profesionalización del servicio civil, entre otros.

Sin embargo, pese a las estrategias que se han implementado, el empleo público en América Latina es tal vez uno de los más disímiles del mundo. En contraste con regiones como Europa, los Estados latinoamericanos no han logrado consensuar sobre una política general de empleo público aplicable a toda la región. Sumado a esto, también es necesario reconocer que fenómenos como la corrupción también son latentes en la región. Esto último cobra importancia si se tiene en cuenta que este fenómeno puede entenderse en buena parte, como uno de los obstáculos principales para el desarrollo de un empleo público fuerte y moderno en América Latina.

En efecto, en los países latinoamericanos los aparatos estatales muestran debilidades en materias de regulación, transparencia y capacidad técnica. Por lo que es indispensable desarrollar capacidades institucionales públicas que tengan un alcance real (CEPAL, 2014). Así, la región latina se encuentra muy por debajo del índice de efectividad del gobierno presentado por el Banco Mundial respecto a regiones como Europa, EE.UU y Canadá. De acuerdo con el BID (2014) para el año 2012 América Latina no lograba superar el umbral mínimo de efectividad gubernamental, representado con una puntuación igual a -0,20. La región se encontraba dentro de los puntajes con

calificación más baja, a diferencia de EE.UU y Canadá que para la misma época lideraba el índice con 1,6 puntos, seguido por Europa y Oceanía.

Frente a los países regionales, la situación no cambia mucho. De los ocho países a los que se aplicó la medición anterior, tan solo tres de ellos superaron el umbral mínimo de efectividad, estos países fueron Chile, Uruguay y México. Presentan una diferencia significativa con la efectividad de la gobernabilidad en Venezuela, Perú, Colombia, Argentina y Brasil. Es significativo destacar que países europeos como Dinamarca, Suecia y Noruega presentan los niveles más altos de eficiencia del empleo público, cerca del 30% de los trabajadores nacionales pertenecen al sector público y esto tiene impacto en la gobernanza de estos Estados, en donde los índices de aprobación del gobierno llegan al 50% (Gallup, 2017). No obstante, esto tiene razón en la medida que se han priorizado variables como la reducción del gasto, objetivos de las instituciones estatales y niveles de legitimidad del empleado público frente a su nación. Adicionalmente, los procesos de tecnificación en los procesos de convocatoria a cargos del Estado se han triplicado en la última década.

Igualmente, la legitimidad y confianza en las decisiones del Estado juegan un papel clave en el fortalecimiento del empleo público en cualquier país. Históricamente, América Latina se ha visto manejada por aparatos públicos basados en órganos ineficientes, opacos, clientelistas y, corruptos (CEPAL, 2014). Esa es la percepción general y así lo demuestran los niveles de confianza en el Estado de algunos de los países latinos. La confianza en los partidos políticos y el gobierno en general no supera el 30% en promedio, según el Latinobarómetro en su informe de 2015. En este sentido, emprender acciones que a partir de una institucionalidad fuerte y modernizada promuevan la adecuada gestión del talento humano, podría contribuir a mitigar la corrupción y a fomentar en los servidores de todos los niveles una gestión centrada en la vocación por el servicio, el mérito, la compensación y los incentivos, la formación y capacitación, la eficiencia y productividad, la creación de valor público y no menos importante, las relaciones humanas en relación al clima organizacional.

El servicio civil en América Latina de acuerdo con Iacoviello y Strazza (2014), presentaba para 2010 un alto grado de politización, dificultades para atraer y retener personal competente y debilidades en la gestión de la compensación, en cuanto al problema que tiene la región para influir positivamente en la motivación de sus empleados. Lo que provoca una afectación directa en el Sistema de Empleo Público y de la gestión del talento humano al que Latinoamérica debe apuntarle.

Como una respuesta a este escenario del empleo público, América Latina ha logrado avanzar progresivamente en el índice de mérito para los cargos públicos. Esto es destacable porque reduce el problema que ha aquejado por años a la región: la politización de los cargos estatales. Generalmente, las medidas más utilizadas por los países son la apertura de concursos, la acreditación de la carrera administrativa y la profesionalización del servicio. Hay que agregar que estos procesos de modernización estatal son liderados por Chile, Brasil, Costa Rica, Colombia, Uruguay y México. Lo anterior genera la inclusión de actores ajenos a lo político pero con las capacidades técnicas para decidir sobre el interés general. Sin dejar de lado, la inclusión de herramientas tecnológicas en la gestión que permiten dinamizar las tareas a realizar, orientar el trabajo a resultados y mayores niveles de flexibilidad laboral.

Aunque la región tenga presencia directa en la OCDE con tan sólo dos países: México y Chile, estos podrían convenir por una política de empleo público compartida en donde aspectos como la integridad y atención al empleado público sean su eje orientador. Experiencias de éxito acogidas a partir de esta organización permitirían que los países latinos adoptaran sus lineamientos. Esto ya se ha evidenciado parcialmente con el Programa de Gestión Pública de esta organización, que evidencia que América Latina necesita priorizar aspectos del talento humano que incluyan las tendencias internacionales frente a la distribución del empleo por género, la equidad en la remuneración y la estabilidad laboral en el sector público, entre otros.

Así las cosas, la administración pública latinoamericana comparte, en términos generales, las mismas debilidades respecto al empleo público. El reto está en lograr que las políticas formuladas por cada país, respondan a las necesidades de toda la región y fortalezcan sus capacidades institucionales. En aras de contribuir a superar la inequidad salarial, la consolidación de los procesos meritocráticos y la integridad y la articulación de las variables que determinan el eficiente funcionamiento del Sistema de Empleo Público. Se deben enmarcar las metas y objetivos que dicho Sistema propone, en pilares como la gobernabilidad, la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía y el enaltecimiento del servicio público.

### 3.2. *El sistema de Empleo Público en Colombia*

En 1938 se expidió la Ley 165, que dio vida jurídica por primera vez a la Carrera Administrativa. Posteriormente, en 1958 se expidió la Ley 19 en la que se creó el *Departamento Administrativo del Servicio Civil - DASC*, (luego *Departamento Administrativo de la Función Pública*), como organismo encargado de la modernización del Estado, de la adopción de un sistema técnico de gestión del personal civil y de la coordinación administrativa de la acción oficial (ratificadas por el Decreto 2169/1992); la *Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina*; y la *Escuela Superior de Administración Pública - ESAP*, encargada de la formación de masa crítica para la administración pública, investigar en el campo disciplinario de la Administración Pública, capacitar a los servidores públicos y ofrecer asistencia técnica a los organismos y entidades del Estado. Al mismo tiempo creó el *Departamento Administrativo de Planeación -DAP*, para hacer la planificación indicativa de la economía nacional; y la *Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado*.

En 1968 se expidió el Decreto-ley 2400 con la finalidad de descentralizar los procesos de selección de personal. Esta norma reservó para el *Departamento Administrativo del Servicio Civil -DASC*, la realización de las pruebas de idoneidad. Dentro de los grandes temas que se regularon en este cuerpo normativo se encuentran las *condiciones* para el ejercicio del empleo, sus deberes, derechos y prohibiciones, el régimen disciplinario, la calificación de servicios, las situaciones administrativas, el retiro del servicio, la capacitación, y los organismos para la administración del personal.

En principio, la carrera administrativa se encontraba reglamentada por la Ley 443 de 1998; disposición que fue derogada por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004. Dentro de sus componentes más importantes, se encuentra la definición de este sistema, los principios que orientan su acción, el campo de aplicación de la carrera administrativa, la clasificación de los empleos, las disposiciones concernientes a la vinculación de los empleos de carrera, algunos preceptos sobre los estímulos y capacitación de los empleados, criterios acerca de los elementos involucrados en el retiro y para su puesta en práctica, se encargó de delimitar la estructura organizacional encargada del Sistema General de Carrera y de la Función Pública en relación al otorgamiento y división de funciones.

Su ámbito de aplicación era muy general y abarcaba todos los empleos de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial que hubiesen sido definidos como de carrera. Por otro lado, estableció una serie de clarificaciones respecto a los sistemas específicos de carrera que dependían básicamente de la naturaleza de las entidades a las que eran aplicados. Respecto a la tipificación de

los empleos, la Ley 443 sólo excluía en su campo de aplicación, a los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los de dirección y conducción institucional.

No hay que olvidar que, esta Ley reguló durante sus años de vigencia, las clases de nombramiento, los procesos de selección y concurso que buscaban garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración y promover el ascenso de sus empleados y dio paso a la creación del Registro Público de Carrera, que permitía el seguimiento de los procesos de ingreso, ascenso, permanencia y retiro en el sector público. Ahora bien, entre otras de las áreas que la Ley priorizó, se encuentran la evaluación del desempeño y los procedimientos de calificación de los empleados de carrera, algunas disposiciones generales sobre los estímulos y la capacitación de los empleados, lineamientos acerca de las causales y procesos relacionados con el retiro de los empleos de carrera, y la reglamentación de la composición, funciones, facultades y procedimientos de entidades como la Comisión del Servicio Civil, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

Adicionalmente, es importante mencionar también la Ley 489 de 1998. Tal como lo estipula su encabezado, esta Ley dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y la administración pública en general. La función administrativa es su eje principal, por lo que pilares como la buena fe, la igualdad, la moralidad, la imparcialidad y la eficacia son intrínsecos en las disposiciones de esta ley. No obstante, esta ley estableció un precedente importante para el Estado colombiano: la descentralización. Esta última, promulgó la delegación y la desconcentración de las tareas de la administración pública, permitiendo una mejor cobertura y un acercamiento directo a los ciudadanos a través de las entidades públicas territoriales. Además, esta ley estableció la clasificación de las entidades públicas. Se comprende a las entidades del Estado según su naturaleza, como: Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales con o sin personería jurídica, Empresas Sociales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, entre otras.

### 3.3. *La Ley 909 de 2004 y sus años posteriores*

En este sentido, el marco normativo en el que se fundamenta la política de empleo público, se da en virtud del Capítulo 2 - De la Función Pública- contenido en la Constitución Política de Colombia (CP), en el artículo 125, donde se establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera por regla general y que su provisión se da por concurso público. El régimen de carrera administrativa, tal como lo menciona la CP, impulsa la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir del mérito, la capacitación y las calidades específicas de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública.

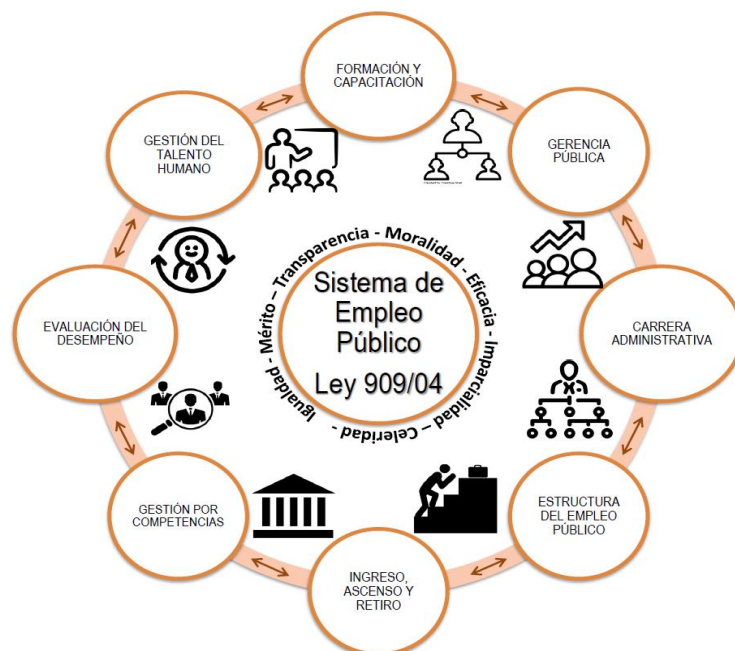
Así mismo, se tienen en cuenta los principios consagrados en el acuerdo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública suscrita por el gobierno colombiano en 2003. Esta Carta tiene como finalidades i) definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública; ii) configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión y; iii) servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

De igual manera, y en virtud de la disposición constitucional mencionada, esta política se sustenta en la Ley 909 de 2004, que propende por implementar un sistema de empleo con diseños adecuados en la estructura de cargos, enmarcado en planes anuales de necesidades, profesionalización de los empleos públicos y con fundamento en i) la carrera administrativa sustentada en el mérito para el ingreso, permanencia y retiro del funcionario público y ii) la gerencia pública, mediante la vinculación de directivos con base en el mérito, aunque conservando el carácter de cargos de libre nombramiento y remoción.

Ahora, es importante tener claro que la misma Ley 909 de 2004 define al empleo público en términos de sistema. Esto quiere decir que desde el propio marco normativo se plantean una serie de interacciones que deben entenderse siempre de manera articulada pues buscan la construcción de un sistema moderno, eficiente y que se base en la racionalidad administrativa. De acuerdo con la Ilustración 3, se puede observar que el sistema de empleo público tiene siete (7) pilares sobre los que se edifica, a saber: mérito, transparencia, moralidad, eficacia, imparcialidad, celeridad e igualdad. Estos pilares son los garantes del sistema en dos niveles, primero porque son los que lo

legitiman a nivel social y segundo enmarcan la relación de los ocho (8) componentes del sistema con los actores institucionales del empleo público (Función Pública, CNSC y ESAP).

### Ilustración 3. El sistema de empleo público en Colombia



Fuente: Dirección de Empleo Público - Función Pública, 2018

Como se puede observar, los componentes del sistema están interrelacionados y todos tienen el mismo nivel de injerencia sobre el funcionamiento del empleo público. Esto quiere decir que no hay uno que sea más importante que los demás pues todos pueden tener efectos negativos o positivos sobre los demás. Los actores institucionales deben generar lineamientos e intervenciones sobre todos y son los primeros responsables de su correcto funcionamiento.

Entonces, si bien existe un arreglo institucional encargado de regular el sistema de empleo público, este también es responsabilidad de cada entidad pública. Las áreas de talento humano y la alta dirección de cada entidad son corresponsables por el desarrollo de los pilares y los componentes del empleo público a nivel organizacional. En otras palabras, la operación del sistema a nivel macro (de todo el aparato administrativo) y nivel micro (organizacional) idealmente es igual.

Igualmente, en el año 2004, mediante el CONPES 3248 de 2003, se aprobaron los lineamientos generales, el alcance y los mecanismos de evaluación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), en desarrollo de la Directiva Presidencial 10/02. Dos de las

principales estrategias del programa fueron: las de carácter vertical y las de carácter transversal. Las de carácter vertical tenían por objeto aumentar la eficiencia y la gestión mediante una recomposición de las plantas de personal hacia las labores misionales y las de carácter transversal implicaban reformas de impacto en todos los niveles del Estado<sup>7</sup>.

En el 2011 se impulsó una nueva reforma institucional (Ley 1444/11) que 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 incorporó como eje transversal la innovación en el diseño y el desarrollo institucional del Estado.

En 2012, Función Pública elabora la “Guía de Modernización de Entidades Públicas” (Función Pública, 2012), que tiene como objetivo “proporcionar los lineamientos y pautas generales que las instituciones deben seguir a efectos de obtener organizaciones que satisfagan los preceptos de racionalidad, adaptabilidad y simplicidad que demanda un entorno moderno (p. 9)”<sup>8</sup>. Esto se complementó con el “Modelo Integrado de Planeación y Gestión”, elaborado en el marco del Decreto 2482/12<sup>9</sup>. De igual manera, en 2013, se aprobó el CONPES 3785 de 2013 “Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano”, cuyo objetivo es mejorar la efectividad, la colaboración y la eficiencia de las entidades de la Rama Ejecutiva para atender oportunamente y con calidad los requerimientos de los ciudadanos.

Por último, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 –2018 “Todos por un Nuevo País”, adoptado por la Ley 1753 de 2015, en el objetivo 3, literal d, del capítulo de Buen Gobierno, que establece la promoción de la eficiencia y eficacia administrativa, destaca la estrategia de un empleo público fortalecido. Mediante la creación de condiciones necesarias para contar con un servicio público de excelencia, que opere bajo los marcos normativos modernos y que regule con ideales niveles de certidumbre, las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, dignificando su labor y aumentando la confianza de los ciudadanos en el Estado. Adicionalmente, el Plan señala la modernización y actualización de los marcos jurídicos vigentes, el diseño y puesta en marcha de

---

<sup>7</sup> Reforma del sistema de empleo público, reforma al sistema de contratación administrativa, creación de una estrategia gubernamental para la gestión jurídica pública, implantación de un sistema de evaluación por resultados, reforma al sistema presupuestal, entre otros.

<sup>8</sup> (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

<sup>9</sup> 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.

instrumentos que fortalezcan las competencias laborales, y la adopción de prácticas innovadoras enfocadas a incrementar los niveles de eficiencia en la Administración Pública.

### 3.4. Contexto de la clasificación de empleos

Antes de explicar la clasificación de los empleos, es necesario establecer las clases de vinculación con el Estado que existen. A continuación, una tabla que las presenta de manera sintética y relaciona quiénes pertenecen a cada una.

**Tabla 1. Clases de vinculación laboral con el Estado**

| <b>Clase de vinculación</b>                      | <b>Quiénes pertenecen</b>                                                                                                  |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Empleados Públicos                               | Carrera Administrativa, Libre Nombramiento y Remoción, Periodo Fijo, Temporales                                            |
| Miembros de Corporación Pública                  | Congresistas, Diputados, Concejales                                                                                        |
| Trabajadores Oficiales                           | Trabajadores de construcción y sostenimiento de obras públicas; trabajadores de Empresas Sociales y Comerciales del Estado |
| Trabajadores que se rigen por el derecho privado | Trabajadores de Sociedades de Economía Mixta; Trabajadores de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios                 |
| Supernumerarios                                  | Auxiliares de la administración con vinculación temporal debido a vacancias temporales por licencias o vacaciones.         |

Fuente: Función Pública, 2018

De acuerdo con la naturaleza de las funciones, los empleos se pueden clasificar por niveles jerárquicos. Los niveles jerárquicos de los empleos de las entidades y organismos del orden nacional, se encuentran señalados en el artículo 4 del Decreto 770 de 2005 y para el orden territorial en el artículo 4 del Decreto 785 de 2005. En los citados Decretos los empleos se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial.

Ahora, según el artículo 122 de la Carta Política, no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Adicionalmente, el artículo 125 dispone que el ingreso a los cargos de carrera y el

ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar el mérito y las calidades de los aspirantes.

La carrera administrativa se entiende como un “sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público” (Ley 909 de 2004). Cuenta con tres modalidades que desarrollan la fuente legislativa de clasificación de los empleos: el **sistema general de carrera administrativa**, el **sistema de carrera especial** y los **sistemas específicos**.

El **Sistema General de Carrera**, administrado y vigilado por la CNSC, de conformidad con la Ley 909 de 2004, se aplica a los siguientes servidores públicos: a) Quienes desempeñan empleos de este tipo en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y de sus entes descentralizados b) Quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades: Corporaciones Autónomas Regionales, Personerías, Comisión Nacional del Servicio Civil, Autoridad Nacional de Televisión, Auditoría General de la República, Contaduría General de la Nación; c) Empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados y d) Empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales.

El artículo 130 de la Constitución Política contempló que habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, a excepción de las que tengan carácter especial. Sin embargo, los **sistemas de carrera especiales**, les aplica lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige. Pertenecen a este sistema los servidores de: Rama Judicial del Poder Público; Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo; Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales; Fiscalía General de la Nación; Entes Universitarios Autónomos; personal regido por la carrera diplomática y consular; y personal de carrera del Congreso de la República. Al personal de la carrera docente le aplica la Ley 909 sin excepción, de conformidad con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, (sentencia C-175 de 2006) al considerar que este personal pertenece al sistema de carrera especial, de origen legal.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia C-319 de 2007 señaló en uno de sus apartes:

“La más importante de las diferencias que se encuentran entre las carreras especiales creadas por el legislador y aquellas otras previstas directamente por el Constituyente, se encuentra en que estas últimas no están sometidas a la vigilancia y administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo autónomo creado en la Constitución Política para garantizar la eficacia y profundización en la implementación de la carrera administrativa” (CC, 2007, párr.6).

Finalmente, los **sistemas específicos** de carrera administrativa se aplican en entidades con cierta singularidad y especialidad de sus funciones. Contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública. Estos sistemas aplican para al personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos; la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP; las Superintendencias, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y; personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que por ahora cuenta sólo con Colciencias.

## **4. Diagnóstico: Balance de la política de empleo público quince años después de su promulgación**

En este apartado se presentarán cuatro (4) tesis relacionadas entre sí, que procuran hacer un balance de la situación actual del empleo público en Colombia. Todas desarrollan argumentos estructurales que identifican los principales problemas y áreas de trabajo sobre los que se debe intervenir eficazmente. Igualmente, es importante mantener la mirada sistémica en este punto, pues las soluciones no pueden ser atomizadas sino integrales y articuladas.

### **4.1. Empleo Público en el Estado colombiano**

Este apartado tiene como finalidad argumentar por qué el empleo público no ha sido considerado como un factor estratégico en la consecución de las metas de la administración pública y el Estado. Para esto se tomaron tres argumentos principales: la relación entre la fuerza laboral del Estado y la productividad (I), el servicio civil en relación a la efectividad del gobierno y el control de la corrupción (II) y, el desarrollo individual y colectivo de los servidores.

#### **4.1.1. Fuerza laboral, gasto público y productividad**

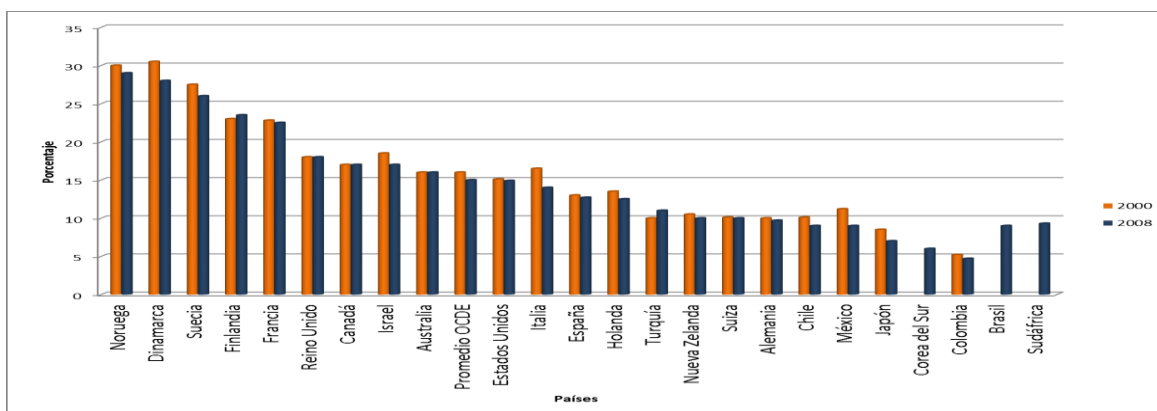
Al comparar a Colombia, con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE - en primer lugar, y de Latinoamérica en segundo lugar, se encuentra que Colombia cuenta con un bajo porcentaje de empleo en el Gobierno como parte de la fuerza laboral. Según los datos de comparación internacional de la Ilustración 4, se observa que Colombia tiene un empleo público reducido<sup>10</sup> frente a otros países. El empleo total del gobierno (empleo en el gobierno en general y en corporaciones públicas) representaba el 4.7% de la fuerza laboral en 2008,

---

<sup>10</sup> Entre 1999 y 2004 no existieron procesos selectivos para los servidores de carrera, debido a actos legislativos, leyes y otros actos administrativos que limitaron la aplicación de la carrera administrativa, hasta que una sentencia de la Corte Constitucional decidió sobre la legalidad y obligatoriedad de los procesos de selección, mediante concursos de méritos. Aunque el reclutamiento se reanudó en 2005, todavía existe una gran cantidad de cargos vacantes, y adicionalmente las restricciones presupuestarias y/o la no apropiación de partidas por parte de las entidades para cofinanciar los concursos de méritos siguen todavía presentes. A medida que las exigencias sobre el Estado continuaron creciendo durante este período, las necesidades de fuerza laboral fueron satisfechas mediante la contratación de un número significativo de personal al margen de la nómina.

proporción que se mantiene en la actualidad. Esa proporción es de 15% en promedio para la OCDE y alrededor del 10% en países latinoamericanos como Brasil, Chile y México.

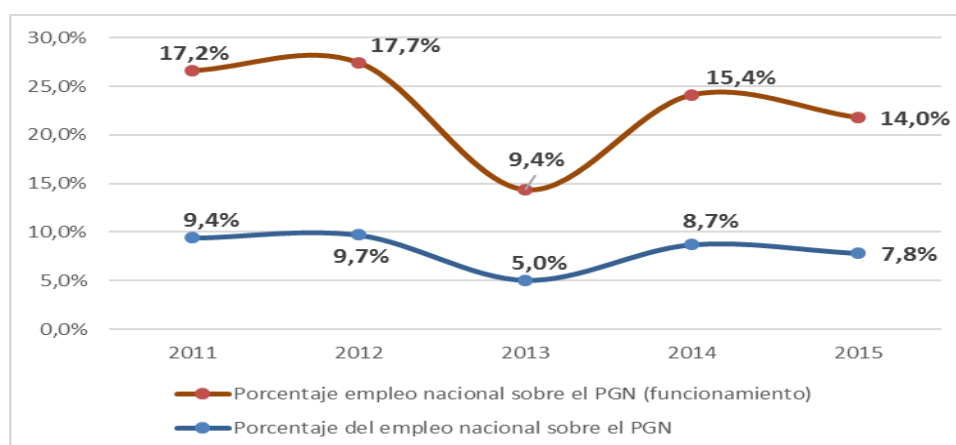
**Ilustración 4. Empleo en el gobierno como porcentaje de la fuerza laboral**



Fuente: OCDE, 2010

Adicionalmente, se evidencia la clara tendencia a la baja de la participación tanto en el presupuesto general como en el de gastos de funcionamiento, donde este último registra una disminución en 3.2 puntos porcentuales entre 2011 y 2015 (Ilustración 5) frente al presupuesto total, que puede obedecer en buena medida al aumento de la participación del presupuesto de inversión.

**Ilustración 5. Costo del empleo Público del Orden Nacional como (%) del Presupuesto (Total y Funcionamiento, 2011-2015)**



Fuente: Función Pública

En Colombia para el 2018, los servidores públicos (1.162.048) corresponden al 2,33% de la población nacional (49.834.240 habitantes según proyección DANE a 30 de junio de 2018), de los cuales el 98,1% (1.139.669) pertenecen a las entidades estatales, mientras que los trabajadores oficiales representan el 1.9% (22.379). El mayor número de personas al servicio del Estado está en la Rama Ejecutiva, con 1.068.405 empleados, de los cuales en el Orden Nacional se encuentran 110.233 empleos; siendo los sectores con mayor concentración de servidores públicos, el de Defensa (35%) y Educación (28%).

**Tabla 2. Distribución de los servidores públicos por diferentes categorías administrativas**

| DISTRIBUCION DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS                 |                        |         |                  |
|---------------------------------------------------------|------------------------|---------|------------------|
| Rama Ejecutiva                                          | Orden Nacional         | 110.233 | 1.068.405        |
|                                                         | Orden Territorial      | 197.695 |                  |
|                                                         | Personal Uniformado    | 407.702 |                  |
|                                                         | Docentes               | 330.396 |                  |
|                                                         | Trabajadores Oficiales | 22.379  |                  |
| Rama Judicial                                           |                        |         | 56.043           |
| Rama Legislativa                                        |                        |         | 854              |
| Entes Autónomos                                         |                        |         | 20.644           |
| Órganos de Control                                      |                        |         | 11.662           |
| Organización Electoral                                  |                        |         | 3.553            |
| Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición |                        |         | 887              |
| <b>Total Servidores Públicos</b>                        |                        |         | <b>1.162.048</b> |

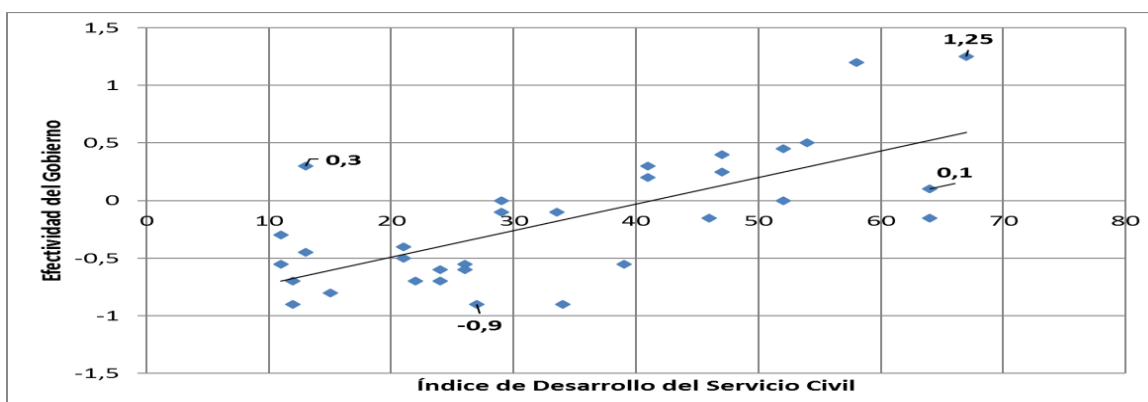
Fuente: Dirección de Empleo Público - Función Pública, marzo 2018

Según el Plan Anual de Vacantes 2018, existe un estimado de 170.670 empleos no provistos de manera definitiva (35.265 en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y 135.405 proyectadas en el orden territorial), lo que refleja una vacancia de cerca del 21% en el nivel nacional y 79% en el nivel territorial. Las exigencias sobre el Estado han venido creciendo durante los últimos años y las necesidades de fuerza laboral se han venido supliendo mediante la contratación de personal al margen de la nómina.

#### 4.1.2. Servicio civil, efectividad del gobierno y control de la corrupción

El efecto de la función pública en el desarrollo de los países se ha evidenciado en varios estudios. El BID (2014) señala que, a mayor desarrollo del servicio civil, existe una mayor efectividad del gobierno y un mayor control de la corrupción (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** y **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). De esta manera, una inadecuada gestión y regulación del talento humano dentro de la administración pública puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación (BID, 2014).

**Gráfico 1. Resultados de los índices de Desarrollo del Servicio Civil y de Efectividad del Gobierno para 16 países latinoamericanos, 2004 y 2012**



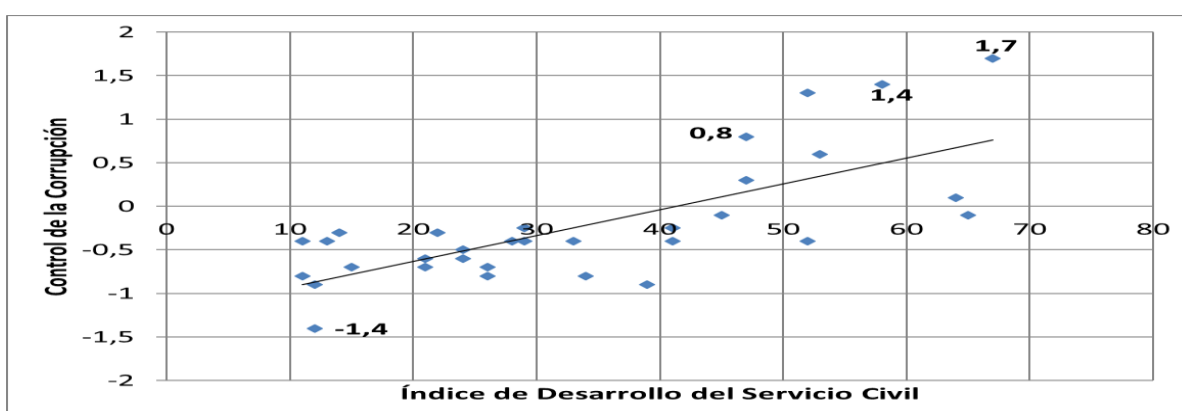
Fuente: BID (2014)

En el gráfico anterior se observa que hay una relación entre el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) y la efectividad del gobierno que permite pensar que en la medida en que se trabajen las áreas de talento humano que incrementan el IDSC, también se incrementará la efectividad del gobierno.

De igual manera, Iacoviello y Zuvanic (2010) muestran que los servicios civiles más desarrollados responden a un patrón de trayectoria normativa más consistente, y se destacan por presentar un mayor grado de institucionalización de sus áreas de gestión de la política de talento humano en el

Estado. Así mismo, un estudio de las universidades de Berkeley y San Diego encontró que en los países más pobres la contratación y promoción meritocráticas están asociadas con un crecimiento más rápido (Evans y Rauch, 1999). De allí la relevancia del fortalecimiento del mérito en todos los niveles y de la gestión por competencias en un sistema de empleo público para reducir la corrupción e incrementar la efectividad del Gobierno, como se evidencia en el gráfico siguiente.

**Gráfico 2. Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (2004 y 2011-13) y el control de la corrupción (2004 y 2012) para países latinoamericanos**



Fuente: BID (2014)

En este sentido, es oportuno plantear una política integral de empleo público como herramienta para la lucha contra la corrupción, para la estabilidad política y para la efectividad del gobierno en la prestación de bienes y servicios. Dicha política permitirá modificar la percepción de la ciudadanía acerca de las dificultades que se enfrentan desde lo público para ofrecer servicios de calidad. Así mismo, contribuirá a mejorar decisivamente la productividad del sector público y, por consiguiente, el bienestar de los ciudadanos.

#### 4.1.3. Desarrollo individual y colectivo de los servidores

Las dificultades normativas para la implementación de políticas de promoción y carrera, orientadas a propiciar el desarrollo de los servidores, limitan y restringen la movilidad de las personas, generando desmotivación y disminución de la productividad. Aunque existen políticas de formación destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, no se logra desarrollar las competencias de los empleados ni estimular su progresión

profesional en función del logro de los objetivos institucionales. Los criterios y mecanismos de promoción no evidencian una relación clara con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias. No existen fórmulas alternativas a la carrera estrictamente jerárquica, como la movilidad horizontal, basada en el reconocimiento de la excelencia profesional. En este contexto, las posibilidades de desarrollo de los servidores públicos son muy limitadas.

Las entidades no han generado la conciencia de apoyar el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consoliden avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces. Por lo anterior, la inversión en capacitación no siempre se basa en un diagnóstico certero y estratégico de necesidades, ni se evalúa la eficacia de la formación en términos del aumento de la productividad ni de la relación entre costos y resultados.

## **4.2. Carrera Administrativa en Colombia**

En este segundo apartado se argumenta por qué los cargos de Carrera Administrativa (CA) no han sido provistos de manera definitiva en su totalidad y las consecuencias que esto tiene sobre el sistema de empleo público como tal. Para tal fin se desarrollan dos argumentos puntuales: el costo y el tiempo que toman los concursos (I) y, la provisión de la plantas de personal (II).

### **4.2.1. Costos y tiempos de los concursos**

Las convocatorias y concursos realizados por la CNSC han tenido un cambio importante en los últimos años. En el periodo de 2006 a 2015 se realizaban concursos individuales en entidades con pocas vacantes que generaban altos costos monetarios, (en promedio de \$7,8 millones de pesos por vacante) y tomaban un tiempo muy largo (promedio de 2 años). Sin embargo, desde el 2016 la CNSC viene realizando concursos que agrupan varias entidades con muchas vacantes y los costos han tendido a descender a un promedio de \$2,3 millones de pesos por vacante). No obstante, es necesario continuar avanzando hasta lograr que los concursos de carrera administrativa produzcan listas de elegibles en un tiempo menor, de manera que las vacantes en las entidades públicas sean provistas en los tiempos establecidos en la normatividad vigente.

#### 4.2.2. Provisión de las plantas de personal

Respecto a las plantas de personal se observa falta de planeación y de recursos, lo que ha ocasionado que los empleos no se provean de forma completa ni oportuna (generando un alto número de vacantes) y que para su provisión se utilicen figuras que no incentivan la productividad y el compromiso del empleado público (cargos provisionales y en encargo) (Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

**Tabla 3. Empleo público de la Rama Ejecutiva en Colombia  
(Marzo 2018)**

| ASPECTO                            | NACIONAL       | TERRITORIAL    | TOTAL          |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Empleos Provistos                  | 75.793         | 86.760         | 162.553        |
| Vacantes *                         | 34.440         | 110.935 **     | 145.375        |
| <b>Total Empleos</b>               | <b>110.233</b> | <b>197.695</b> | <b>307.928</b> |
| Vacantes como % de empleos totales | 31%            | 56%            | 47%            |

\* Corresponde a datos de la rama ejecutiva orden nacional y territorial. Plan Anual de Vacantes 2017

\*\* En el caso del dato del orden territorial corresponde a proyección con base en el histórico 2014-2015

Fuente: Dirección de Empleo Público - Función Pública, 2018

El control en el crecimiento del gasto en personal para las entidades del orden nacional y territorial, establecido por la Ley 617 del 2000<sup>11</sup>, acarreó costos en cuanto a la capacidad de gestión de las entidades. Según el FURAG<sup>12</sup> (2016), de 126 entidades del orden nacional, sólo el 16% incluyó recursos para la provisión por concurso de empleos de carrera en el plan anual de adquisiciones. Esta situación, junto con los costos por cargo y la falta de disposición de algunas entidades, ha propiciado la generación de un alto porcentaje de vacantes provistas mediante provisionalidad,

<sup>11</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>12</sup> El formulario único de reporte de avances de la gestión (FURAG) es una herramienta con la que cuenta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como instrumento de articulación y reporte de la planeación para capturar, monitorear y evaluar los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo.

encargo o que se encuentren cargos sin proveer (21% en el orden nacional). Este panorama es todavía más crítico en el orden territorial, en donde la falta de priorización de recursos, el modelo de costos de los concursos y la falta de voluntad política para adelantar los concursos producto de relaciones de patronazgo político, han permitido que los índices de provisionalidad en el empleo público estén alrededor del 79% (Función Pública, 2018).

En este sentido, ante la necesidad de talento humano para el cumplimiento de los objetivos misionales de las diferentes entidades, las limitaciones de las plantas y el alto número de vacantes, la contratación por prestación de servicios se presenta como el camino de solución con menores costos de transacción para las entidades. Se ha convertido en un recurso para resolver las necesidades permanentes, eludiendo las rigideces del sistema de carrera y las restricciones presupuestales para el crecimiento de las plantas de personal (Echevarría, 2005), lo que ocasiona riesgos jurídicos para las entidades públicas y posibles demandas por contrato realidad<sup>13</sup>.

#### *4.3. Gestión Estratégica del Talento Humano como primera dimensión de MIPG*

En lo que respecta a la gestión del talento humano, se debe plantear en términos de coherencia estratégica y mayores niveles de flexibilidad. En este sentido, se la argumentación en este apartado gira en torno a seis (6) elementos: problemas en la planificación del empleo; la provisión del empleo y la movilidad, la falta de una estructuración por competencias; los problemas que presenta el modelo actual de evaluación del desempeño; los problemas relacionados con la gestión de la compensación y; algunos problemas en relación a los cargos de gerentes públicos del nivel directivo.

---

<sup>13</sup> Noción de contrato realidad: "Los principios constitucionales del artículo 53 de la C.P. que contempla la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas para los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas, tal como las prestaciones sociales, con la finalidad de garantizar la protección en igualdad de condiciones entre quienes realizan la misma función en un tipo de vinculación y otros. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha decantado que el principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral tanto frente a particulares como al Estado, cuando se prueba el cumplimiento de una prestación personal, continuada, subordinada y remunerada de un servicio" Sentencia T-426/15, Corte Constitucional

#### 4.3.1. Planificación del empleo

A pesar de que existen disposiciones normativas relacionadas con la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas de personas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el inventario de necesidades de talento humano y la programación de medidas para suplir esos requerimientos, las entidades públicas no desarrollan un adecuado ejercicio de planificación. La participación de las áreas de talento humano en la planeación estratégica de la entidad se limita a la implementación de la operatividad necesaria para el cumplimiento de las funciones del área. De igual forma, existen dificultades con los sistemas de información de personal y con su integración, lo que no permite contar con el conocimiento necesario acerca de las disponibilidades de talento humano, su caracterización y sus costos. Esto genera que las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de recursos humanos, no necesariamente obedecen a intenciones conscientemente articuladas en un proceso de planificación.

A pesar de la obligatoriedad de la formulación de planes estratégicos de previsión de talento humano y del Plan Anual de Vacantes (Art. 15 y 17 de la Ley 909 de 2004), las entidades sólo elaboran listados del personal disponible sin realizar un ejercicio técnico de planificación del talento humano necesario para cumplir con los objetivos institucionales. De igual forma, hay otro aspecto que influye en la planificación de los recursos humanos y es la disponibilidad de información. Hoy en día se cuenta con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP, que es administrado por Función Pública, y en donde las entidades son las responsables del registro y veracidad de la información allí incluida (Art. 2.2.17.7 del Decreto 1083 de 2015). Esta herramienta no se ha consolidado como un sistema de información con la capacidad suficiente para interoperar con otros sistemas para la captura y el procesamiento de los datos necesarios para la toma de decisiones relacionadas con el diseño de políticas públicas que tengan el impacto esperado. Adicionalmente, el SIGEP cuenta con un reducido margen de maniobra para la actualización y modificación de su plataforma, lo que genera que sus tiempos de captura y producción de información no se ajusten a las necesidades actuales y futuras de la administración pública.

#### 4.3.2. Provisión del Empleo y Movilidad

Si bien el mérito es el criterio fundamental para el ingreso al empleo público, su aplicación en las prácticas de personal requiere mayor consolidación en las distintas formas de vinculación con el Estado. La idoneidad es validada en los empleos de carrera administrativa mediante los concursos, pero en otros tipos de acceso a lo público se requiere implementar o fortalecer mecanismos que lo hagan más evidente. Dado que no existe un marco general de competencias, los procesos de selección no se realizan bajo este enfoque, y de igual forma esto no permite que la movilidad sea un mecanismo de desarrollo de los servidores públicos en tanto los empleos se proveen siempre mediante concursos abiertos sin posibilidad de ascenso o reconocimientos por desempeño o por desarrollo de competencias. De igual forma, el mérito no ha evidenciado ser el factor decisivo para determinar la permanencia en el empleo de los servidores públicos.

A pesar de la expedición de la Ley 909 de 2004, los principios de mérito, igualdad de oportunidades y transparencia se han instaurado pero de forma parcial. En gran parte esto obedece a que tanto Función Pública como la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) no cuentan con una estructura administrativa y de gestión suficiente para poder aplicar de forma efectiva la meritocracia en todos los niveles del empleo público.

Por otra parte, no existen mayores avances en cuanto a la movilidad. Esto se debe, entre otros aspectos, al exceso de grados salariales y a la eficacia no probada de los “cuadros funcionales” para este propósito. Esta figura, creada en 2004, debería favorecer, entre otras cosas, la movilidad y el desarrollo de los servidores públicos. Sin embargo, está pendiente de ser instrumentalizada y aplicada. Esto se debe, en buena parte, a la falta de homogenización de los manuales de funciones entre entidades y a la falta de estandarización por competencias. Así, es muy común que los requisitos para cargos de igual denominación y nivel difieran entre entidades por efecto de lo contemplado en sus manuales de funciones.

Una dificultad adicional está relacionada con que los diferentes tipos de movilidad<sup>14</sup> tienen sus propias reglas y mecanismos. Así por ejemplo, la movilidad funcional sólo es posible cuando la

---

<sup>14</sup> La movilidad puede darse de forma funcional (asignación de funciones adicionales a las del empleo que desempeña el servidor), geográfica (a una zona geográfica diferente a la que pertenece el empleo), vertical (ascenso en la escala jerárquica de la entidad), horizontal (traslado a otro empleo del mismo nivel en otra dependencia o ubicación) o interinstitucional (traslado en el mismo empleo a otra entidad).

función asignada sea compatible con la naturaleza del cargo (por ejemplo, no es posible asignar funciones profesionales a un servidor del nivel asistencial). Por su parte, la movilidad geográfica se da únicamente a través de las figuras del traslado o permuta interinstitucional y la movilidad vertical sólo es posible mediante concurso de mérito sujeto a la existencia de una vacante, o mediante la figura de comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción. No existe la posibilidad de concursos de ascenso en los que se reconozca la trayectoria y el rendimiento de los servidores exitosos, lo que deriva en desmotivación y baja productividad.

#### 4.3.3. Estructuración por Competencias

El diseño de los puestos de trabajo en las entidades públicas colombianas no responde a un modelo de perfiles por competencias, en tanto no existe un marco general que defina, mida y estandarice los parámetros sobre este tema en el país, inclusive desde la misma identificación de las competencias básicas con las que los servidores públicos deben contar. De igual forma, la clasificación y la jerarquización de los puestos responde a criterios relacionados con la estructura salarial en la que se presenta una gran dispersión, y no a un diseño de planes de carrera por competencias adaptado a cada entorno organizativo.

Adicionalmente, aún no se cuenta con arreglos institucionales relacionados con la estructura organizativa necesaria para dar soporte a un modelo de competencias y cualificaciones para el empleo público colombiano, dentro de un sistema nacional de competencias. Esto conduce a una precariedad técnica y conceptual en la evaluación y diseño de puestos de trabajo, en la definición de competencias laborales y en el diseño de perfiles por competencias. No están claramente definidos los entes encargados de la evaluación, acreditación y certificación de competencias y de brindar la capacitación o entrenamiento para adquirir tales competencias.

Lo anterior ha ocasionado que el sistema de atribución de funciones con relación a los grados salariales sea puramente formal. Esto deriva en que, en ocasiones, los servidores públicos del mismo nivel, con diferentes grados salariales, hacen las mismas cosas. Por tanto, los grados salariales que deberían diferenciar lo que el cargo o el empleado “hace” no cumplen ese papel, pues distintos empleos o grados tienen las mismas responsabilidades más allá del nivel de competencias alcanzado por el servidor que ocupa el empleo.

#### 4.3.4. Evaluación del Desempeño y gestión del rendimiento

La forma como se ha venido manejando la evaluación del desempeño no ha permitido un buen funcionamiento del empleo y de sus resultados. El proceso no ha permitido en la práctica lograr uno de los propósitos para los que está concebido: tomar decisiones sobre la permanencia en el servicio público sobre aquellos servidores que no logran los resultados esperados. Recientemente, la CNSC ha adoptado un nuevo sistema de evaluación del desempeño laboral (Acuerdo 565 de 2016<sup>15</sup>), que establece los lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera administrativa, y determina la metodología para este proceso. Este Acuerdo, que sustituyó al Acuerdo 137 de 2010, introduce un mayor énfasis en el componente comportamental del desempeño y en la evaluación de la gestión de las dependencias, con lo que se espera fortalecer la articulación entre el rendimiento individual de los servidores, los resultados de la entidad y la satisfacción de los ciudadanos. Sin embargo, es necesario considerar acciones complementarias orientadas a la medición de la productividad y al mejoramiento del desempeño que tengan un impacto decisivo en los resultados del sector público.

Aunque existen mecanismos para la revisión periódica del desempeño de los servidores públicos, basados en la definición previa de estándares y en el establecimiento de objetivos, el seguimiento activo del rendimiento no es constante a lo largo del ciclo de gestión, ni se evidencian resultados en cuanto al incremento de la productividad. Los servidores, a pesar de que establecen compromisos con su jefe inmediato, no perciben la evaluación como un espacio de reconocimiento de su labor, ni de identificación de las competencias que deben desarrollar para progresar en la entidad. La evaluación de desempeño no se realiza por competencias, no permite detectar necesidades de desarrollo, no está enfocada a la productividad, ni cumple su fin de identificar a los servidores con bajo desempeño para establecer planes de mejoramiento o revisar su permanencia en el servicio.

Más allá de los avances logrados con el Acuerdo 565 de 2016<sup>16</sup> expedido por la CNSC relacionados con el nuevo sistema tipo de evaluación del desempeño, aún no existe consistencia técnica en la

---

<sup>15</sup> Este Acuerdo es para las entidades que no cuentan con un sistema propio de evaluación del desempeño.

<sup>16</sup> Acuerdo 565 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil: por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación de Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba.

relación que debe existir entre la definición de los objetivos individuales y lo que el servidor debe hacer para contribuir desde lo personal al rendimiento institucional.

Adicionalmente, las evaluaciones no son utilizadas como recurso de seguimiento del rendimiento y de corrección para deficiencias identificadas. En muchos casos, en cambio, no va más allá de una formalidad que debe cumplirse, pero sin toda la funcionalidad que se requiere en su aplicación, pues existen grandes diferencias entre las evaluaciones internas de los servidores públicos (evaluaciones de desempeño), que en su mayoría presentan un nivel sobresaliente, y las evaluaciones externas hechas a la gestión de las entidades en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos (evaluaciones que hacen los usuarios sobre el servicio prestado por las entidades).

#### 4.3.5. Gestión de la compensación

La estructura salarial del sector público colombiano presenta una amplia dispersión de grados y salarios, con diferencias muy pequeñas entre un empleo y el inmediatamente superior. Esta estructura no permite atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización requiere, dado que además no genera posibilidades de reconocimiento mediante modalidades de compensación variable o por resultados. Existen además diferentes sistemas salariales de acuerdo con ciertos tipos de entidades, lo que genera disparidad y condiciones de inequidad. Los mecanismos de retribución utilizados no permiten estimular en los servidores el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, ni el aprendizaje y desarrollo de competencias.

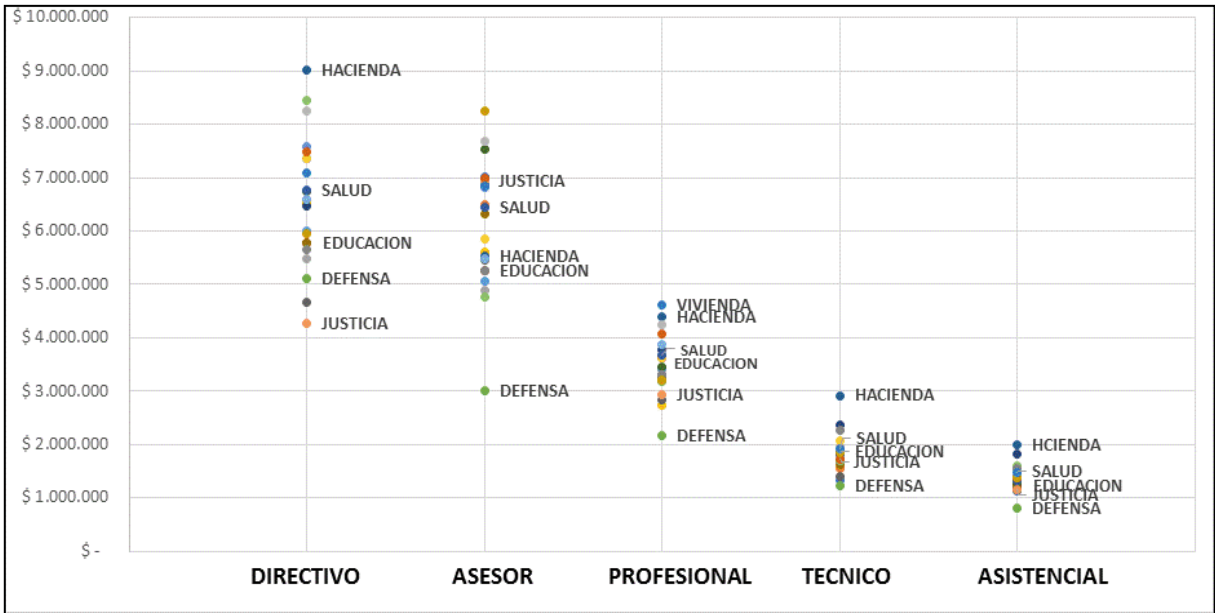
Otro aspecto que genera limitaciones es el exceso de grados salariales<sup>17</sup> en los diferentes niveles del empleo público. Actualmente existen 110 grados salariales en la Rama Ejecutiva del orden nacional, lo que dificulta la movilidad y la distinción real de competencias y funciones entre un grado y otro. Esta situación propicia una alta dispersión salarial entre entidades (Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). De acuerdo con Jiménez (2015), el sistema salarial colombiano está atomizado, pues los grados salariales de cada nivel son muy numerosos y

---

<sup>17</sup> El grado salarial es el número ordinal que indica la asignación básica mensual para cada denominación de empleo en una escala progresiva de remuneraciones. Cada denominación puede abrirse en uno o más grados salariales, que dependen de las funciones, responsabilidades, requisitos de conocimientos experiencia para el desempeño de la labor.

difícilmente se puede establecer una correspondencia adecuada entre las funciones, las competencias del empleo y la compensación salarial (grado salarial).

**Gráfico 3. Dispersión Salarial por niveles. Sectores Rama Ejecutiva Orden nacional (2015)**



Fuente: Elaboración DNP con base en Función Pública y Ministerio de Hacienda. Vigencia 2015

Paralelamente, se presentan diferencias salariales entre los diversos sistemas de carrera existentes, lo que no permite realizar estudios integrales con el fin de ofrecer insumos para la toma de decisiones sobre una política salarial que cubra a todos los sistemas. Estas diferencias consisten en que en algunas entidades, para funciones y grados similares, los salarios sean diferentes, lo que no sólo genera inequidad, sino también la percepción de que hay entidades públicas de mayor nivel que otras. Adicionalmente, los salarios son más bajos proporcionalmente en el sector público para los servidores del nivel superior con relación a otros sectores de la economía. Esto lleva a que el sistema salarial no pueda ser utilizado como herramienta de reclutamiento y retención.

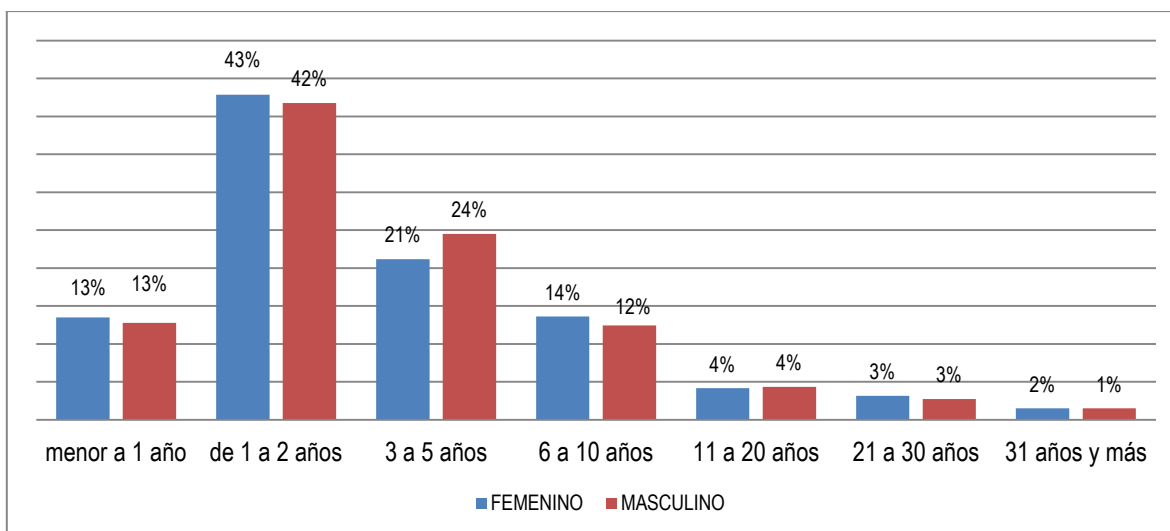
Dado que no existe un marco de competencias, y por ende se presenta una inadecuada articulación entre la evaluación del desempeño, el sistema de capacitación y el desarrollo de la carrera, no es viable establecer en el sistema actual mecanismos de compensación variable orientados a los resultados y a la productividad.

#### 4.3.6. Gerencia Pública

Las áreas de personal lideran el empoderamiento de los gerentes públicos en el desarrollo y el crecimiento del talento a su cargo. En ese contexto, los gerentes públicos, como responsables del cumplimiento de los objetivos de las entidades públicas, requieren unos procesos de selección, reclutamiento, capacitación, desarrollo y permanencia que les permitan alcanzar sus propósitos. Actualmente, existe un gran margen de mejora para que ellos logren ejercer adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal y sean conscientes de que son quienes realmente desarrollan el talento y lideran la gestión de las personas. Dado lo anterior, las entidades responsables de la política de empleo público deben avanzar en su posicionamiento para que el resto de las entidades las reconozcan como instancias que aportan valor al logro de los objetivos comunes.

En el mismo sentido, el actual modelo de empleo público está en mora de definir cuáles son los cargos de la alta dirección y de gerencia pública que, por su complejidad y experticia, deben ser provistos mediante procesos de meritocracia, así como contar con estabilidad en el largo plazo. Esto, con el fin de garantizar la prestación de servicios de alta calidad y la continuidad en la implementación de las políticas públicas clave, pues existen niveles muy altos de cambio en algunos cargos directivos y de gerencia pública. Estos servidores son retirados antes de llegar a su nivel máximo de productividad. De acuerdo con Ysa y Salvador (2015), la etapa donde los directivos públicos logran la integración de competencias claves para fortalecer su desempeño es entre los 3 a 7 años. Sin embargo, en Colombia la permanencia de los Gerentes Públicos es inferior a dos (2) años para el 43% de las mujeres y el 42% de los hombres y; el 13% no alcanza a cumplir ni siquiera un (1) año de servicio (Ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.). También se observa alta rotación en los cargos de jefe o coordinador de las Áreas de talento humano. Por ejemplo, es así como en el periodo enero 2015 a 2016 el 52% de estos servidores cambiaron, de ese 52% el 46% cambió en 2 oportunidades.

**Gráfico 4. Permanencia en el cargo – Gerentes Públicos (2018)**



Fuente: Reporte SIGEP e Información remitida por entidades con corte a 9 de enero de 2018

A lo anterior se suma que el 84% de los gerentes públicos ingresan mediante nombramiento ordinario (SIGEP, 2018) que obedece exclusivamente al manejo y confianza del superior del momento. Su vinculación suele perdurar mientras llega el nuevo superior a ocupar el cargo, lo que generalmente implica renovación del equipo de trabajo de confianza.

#### **4.4. *Articulación institucional***

La última de las tesis diagnósticas se concentra en revisar e identificar los problemas o dificultades de articulación institucional y la imperante necesidad de fortalecer las entidades encargadas de la gestión del sistema de empleo público, es decir, Función Pública, ESAP y CNSC y a nivel local, las áreas de talento humano. Para esto se desarrollan dos argumentos principales, por un lado, los problemas que genera la falta de articulación institucional en acciones concretas para una adecuada gestión del talento humano y, por otro lado, las consecuencias derivadas de una estructura institucional insuficiente y que no es capaz de procesar todas las demandas y necesidades que se generan en sus grupos de valor.

#### 4.4.1. Articulación institucional y liderazgo para el talento humano

A pesar de que las entidades que participan en la formulación de las políticas públicas tienen atribuciones claramente delimitadas y responsabilidades específicas, se evidencian debilidades en cuanto a los recursos con los que deben adelantar sus actividades y también en lo que se refiere a su articulación y coordinación para el logro de sus propósitos. Las áreas de talento humano, que implementan las políticas sobre este tema en las entidades, requieren ser posicionadas en un nivel estratégico en la estructura organizacional, de manera que cumplan el rol que realmente tienen dada la importancia del talento humano en las entidades.

Igualmente, la gestión del talento humano es concebida como un proceso de apoyo en la mayoría de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial y eso restringe su impacto en los temas estratégicos institucionales. Es así como en el Orden Nacional ninguna de las 24 cabezas de Sector Administrativo ubica a las áreas de talento humano en el nivel estratégico (Sanabria et al, 2015) y sólo el 33% de las entidades cabeza de sector, identifica el talento humano como un asunto relevante en la planeación estratégica (OCDE, 2013).

#### 4.4.2. Estructura institucional insuficiente

Con relación a la estructura institucional de las entidades que lideran la política pública de empleo, se observan deficiencias que limitan la implementación y el logro de los resultados esperados. La CNSC, como órgano constitucional responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, ha tenido dificultades para implementar de manera completa su planta de cargos aprobada en 2012<sup>18</sup> (solo 83 empleos provistos de un total de 140). Esto ha sucedido debido a las limitaciones en los recursos transferidos por el Gobierno, de los cuales el 30% corresponden a gastos de funcionamiento. Esta situación sin duda le resta capacidad de acción a la entidad. A lo anterior se suman las restricciones derivadas de enfocarse en la gestión de ingresos para su sostenibilidad financiera más que a su labor misional de administración y vigilancia de la carrera.

Esto se debe a que su fuente principal de recursos procede de la realización de los concursos. Por su parte, Función Pública no cuenta con la estructura administrativa suficiente para irrigar la política en el nivel territorial ni para lograr un mayor impacto en su implementación. De igual forma, la ESAP

---

<sup>18</sup> Mediante el Acuerdo 179 del 2012 de la CNSC

ha evidenciado dificultades para divulgar e implementar las políticas en el territorio, pues enfrenta limitaciones en su capacidad institucional para continuar los procesos de formación y capacitación integral de los servidores según las necesidades estratégicas de las entidades, especialmente a nivel territorial.

Finalmente, las áreas de talento humano en las entidades no cuentan con la suficiente capacidad normativa, estratégica, de coordinación, ni con la estructura administrativa adecuada y la capacidad técnica para gestionar con integralidad el empleo público (sistemas de información, incluyendo la infraestructura tecnológica, y los conocimientos técnicos del personal en muchos casos).

## **5. Alcance de los lineamientos y definición de la política de empleo público**

### *5.1. Alcance*

Los lineamientos de política en materia de empleo público se entienden como el conjunto de arreglos institucionales, normativos y procedimentales que administran y orientan el ingreso, desarrollo y retiro del talento humano al servicio de la administración pública. Por lo tanto, estos lineamientos están dirigidos a todas las entidades públicas, independientemente de la rama del poder público a la que pertenezcan.

### *5.2. Definición de la política*

#### *5.2.1. Objetivo general*

Definir lineamientos de empleo público a diez (10) años, encaminados a la transformación del sistema de empleo público para hacerlo más eficaz, flexible, innovador y que responda a las tendencias y necesidades de la sociedad actual.

#### *5.2.2. Objetivos específicos*

1. Brindar las orientaciones y lineamientos a mediano y largo plazo para la planeación y direccionamiento estratégico del empleo público, como herramienta para avanzar hacia una gestión administrativa comprometida con el aumento en la efectividad del gobierno.
2. Redefinir la gestión del talento humano como componente relevante en la estructura organizacional de las entidades y como un factor esencial para el cumplimiento de los fines de estas.
3. Articular de manera eficiente y eficaz las entidades y actores involucrados en el desarrollo del empleo público, a partir del diseño e implementación de mecanismos que permitan el mejoramiento de la calidad y oportunidad de sus servicios.

## **6. Lineamientos de política**

De acuerdo con el diagnóstico anteriormente expuesto, la base normativa de la Ley 909 de 2004 y, el alcance y los objetivos de política propuestos, se formulan una serie de lineamientos de política organizados en cinco (5) grandes ejes estratégicos de intervención. Naturalmente, estos ejes obedecen a un análisis sistémico de los problemas estructurales que tiene el empleo público actualmente. Los dos primeros ejes son de carácter estructural y los tres restantes son de carácter transversal.

1. La política de empleo público debe contar con información y conocimiento como base de un sistema eficiente, moderno y que responda a las necesidades de los tomadores de decisiones en materia de planificación y gestión del talento humano.
2. Se debe dar una reorganización de los arreglos institucionales necesarios para estructurar y articular adecuadamente las entidades públicas que generan lineamientos de política de empleo público, así como las áreas de talento humano que los implementan.
3. El empleo público debe garantizar un fortalecimiento de la capacidad institucional en aras de aumentar los niveles de desempeño y productividad dentro del sector público, mediante el reconocimiento de los lineamientos correspondientes a la dimensión de talento humano, que se ubica en el centro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.
4. Desarrollo e implementación de un modelo de gestión de talento humano por competencias que se convierta en la base para la ejecución de todos los procesos que realizan las áreas de talento humano de las entidades públicas.
5. El sistema de empleo público debe estar alineado y ser congruente con un enfoque diferencial que busque la inclusión y la diversidad en el servicio público.

### **6.1. *Ejes Estructurales***

#### **6.1.1. Empleo Público e Información**

Este primer eje hace referencia a la necesidad de formular lineamientos de política que tengan como base un criterio técnico que acompañe la toma de decisiones para así asegurar bajos o nulos niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones; donde además exista una continuidad en la

generación, implementación y evaluación de la política. El peso sobre el que recae un empleo público estratégico es el conocimiento derivado de la información veraz, actualizada y completa que se puede tener sobre el cuerpo de servidores públicos a disposición del Estado. Por lo tanto, este primer eje se divide en dos partes:

- Sistema de información para la toma de decisiones
- Formulación de un sistema de monitoreo y evaluación para el empleo público

#### 6.1.1.1. Sistema de Información y de Gestión para la toma de decisiones

La necesidad de contar con información sobre el empleo público es imperativa. La administración pública y los ciudadanos requieren que se cuente con un sistema que garantice dicho proceso de recolección y análisis de información. Acceder a esto de manera desagregada, por tipo de entidad, sector al que pertenece, conformación, planta de personal, empleos que posee, manual de funciones, salarios, prestaciones, caracterización sociodemográfica de los servidores, tipo de vinculación, etc; es lo que permite la planeación y proyección de políticas que respondan a las necesidades de las entidades y las que permiten tomar decisiones de forma técnica y eficaz. Por ejemplo, contar con un sistema de información actualizado es crucial en el momento de realizar una adecuada planificación del recurso humano ya que dicha planeación debe ser congruente con los objetivos misionales de cada entidad y debe tener como base la naturaleza del cargo y la naturaleza de las funciones, entre otros.

Igualmente, la información se convierte también en una herramienta o insumo para la gestión de las entidades públicas, al permitirles adelantar procesos como la movilidad de personal, los Programas de Aprendizaje Institucional, identificación de necesidades laborales por parte de los servidores, evaluación del desempeño, programas de bienestar social e incentivos, entre otros.

En este sentido, como una recomendación puntual en este apartado, es necesario desarrollar más líneas investigativas del empleo público en Colombia. Tanto el sector Función Pública como la CNSC, deben propender por la realización de estas investigaciones desde el mismo gobierno como con la ayuda de aliados como las universidades, los centros de pensamiento, ONG's, entre otros. Investigar el empleo público en el país se debe convertir en una prioridad pues desarrollar procesos de gestión del conocimiento en relación a este también son derroteros que permitirán identificar

necesidades, problemas, obstáculos y debilidades a mejorar, así como buenas prácticas y casos de éxito en esta materia.

Por lo tanto, es necesario que el SIGEP II se proyecte en congruencia con lo anterior. Es necesario contar con un sistema de información y de gestión adecuado para los procesos de toma de decisiones. El SIGEP II se debe convertir en la herramienta base para la gestión de la información y debe contar con un alto grado de confiabilidad, precisión de los datos e integridad. Es decir, la información no solo debe estar completa y debidamente diligenciada, sino que también debe estar actualizada en tiempo real, pues debe servir como insumo para la formulación de políticas en materia de empleo público que potencien las capacidades y competencias del talento humano al servicio del Estado.

En esta línea de ideas, el SIGEP II debe ser un sistema que, primero contenga un componente de inteligencia de negocios y analítica avanzada que permita conocer características agregadas del talento humano del pasado, y la obtención de modelos descriptivos y predictivos a través de la minería de datos, caracterizando un número de elementos que pueden afectar y promover el desempeño de los servidores y las entidades públicas. Esto se constituye como una herramienta de gran importancia que facilitará a bajo costo transaccional, el conocimiento, el análisis y la predicción de tendencias del talento humano de las entidades públicas de manera agregada. Por ejemplo, se podrían conocer los porcentajes de rotación de personal, la participación de la mujer en distintos niveles de las entidades del Estado, el porcentaje y nivel de profesionalización del talento humano, el porcentaje de talento humano dentro del marco de inclusión social, el tipo de servidores públicos que obtienen evaluaciones de desempeño sobresaliente, entre otros.

Segundo, el SIGEP II debe interoperar con otros sistemas de información de otras entidades para intercambiar información eficazmente y con una reducción en los costos de operación. De esta manera se evitan dos problemas. Por un lado, el doble registro de información y por otro lado, se reduce la carga operativa para aquellas entidades que hagan sus reportes a través de SIGEP. Además del nuevo valor agregado que provee la información de las otras entidades y que ayudará al conocimiento del empleo público y su proyección.

Tercero, el sistema debe ser sencillo y accesible para las entidades. Los procesos de cargue, diligenciamiento y recuperación de la información de entidades, servidores públicos y contratistas

deben ser ágiles, tener un nivel de complejidad de uso menor al actual y solucionar las constantes fallas de disponibilidad que presenta SIGEP I. Solo de esta manera, el SIGEP será realmente apropiado por las entidades y la resistencia que actualmente tiene, podrá ser reemplazada por el verdadero valor que posee: información veraz, útil, actualizada e indispensable para la toma de decisiones.

#### 6.1.1.2. Formulación de un sistema de monitoreo y evaluación del empleo público

Ante los lineamientos y ajustes realizados a la política de empleo público en Colombia, enfocados principalmente en la necesidad de su fortalecimiento, la lucha contra la corrupción y la modernización del aparato estatal, surge para las instituciones del Estado la necesidad de implementar un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (SMSE). Este sistema debe dar cuenta del impacto y resultados de la gestión administrativa y estratégica del empleo público y que puedan potenciar los avances evidenciados en esta materia, así como reorientar la política en las áreas en las que se reconocen algunas limitaciones y debilidades.

El principal propósito de la aplicación de un SMSE se centra en ayudar, con datos reales, a la toma de decisiones, para lo cual deben contar con dos condiciones: la primera, consiste en garantizar la credibilidad de la información que generan, ofreciendo fuentes más robustas y confiables, así como una evaluación profunda que abarque los elementos generales y particulares de las acciones y proyectos. La segunda es asegurarse una apropiada vinculación con los procesos de toma de decisiones que se proponen informar, al ofrecer oportunidades de mejora en la asignación de recursos, rendición de cuentas, transparencia en las acciones que se desarrollan, coordinación de acciones gubernamentales, eficiencia, productividad y efectividad; con el fin de fortalecer la confianza de los ciudadanos, aumentar el bienestar y reducir tanto la desigualdad de oportunidades como la pobreza. Esta es finalmente la razón de ser de estos sistemas: mejorar la calidad de la gestión pública. La puesta en marcha de un SMSE está determinada por el contexto en el cual se desarrolle, es decir respecto al objeto de la evaluación, y, por lo tanto, la caracterización de este objeto en una política, programa o proyecto, será de vital importancia para establecer el diseño pertinente que cumpla con los fines de la evaluación.

Los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen el resultado de la aplicación de principios, procesos, procedimientos y prácticas operativas y administrativas para el desarrollo de un conjunto de herramientas integradas, con las cuales los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones relacionadas con el quehacer público, los organismos multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo, entre otros, cuentan para efectuar un seguimiento de los resultados que se dan en la implementación de las políticas públicas e iniciativas gubernamentales a través del tiempo. En particular, estos sistemas permiten obtener información respecto de los avances y logros que se desprenden de las acciones, los procesos, y los programas y proyectos gubernamentales. Dichos sistemas posibilitan medir el logro de sus objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades en el camino para alcanzarlos.

Los SMSE desempeñan un doble rol: por una parte, contribuyen a fortalecer la gestión pública y, por otra, son vitales para la rendición de cuentas y la transparencia. En los últimos años, si bien el desarrollo de estos sistemas ha sido muy dinámico, cada día se ha vuelto más importante la existencia de sistemas confiables, de calidad, que cuenten con recursos humanos calificados. Así, la consolidación de los sistemas de seguimiento y evaluación redundará, precisamente, en una gestión pública eficiente, eficaz y transparente. Entre los requisitos que deberían cumplir los sistemas de evaluación de programas se destacan: primero, generar evidencia creíble, sólida y de calidad; segundo, tener sostenibilidad en el tiempo. Y por último, lograr que los organismos que diseñen y ejecuten políticas públicas hagan uso de esa información para optimizar los programas.

Por esta razón, es necesario proponer un conjunto de criterios orientadores y metodológicos para la construcción de un SMSE para la política de empleo público. Para esto será necesario establecer, por un lado, un *criterio de evaluación*, que hace referencia a los niveles de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de la evaluación de los procesos y las políticas de gestión del empleo público. Por otro lado, es preciso establecer un *criterio de construcción de indicadores*, que hace referencia a los indicadores para el monitoreo y el seguimiento, de acuerdo con los instrumentos de planeación institucional y los objetivos propuestos para la gestión del empleo público en las entidades. Para instaurar un SMSE es importante definir los indicadores, que son medidas directas o indirectas de un evento, condición, situación o concepto, y permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de su comportamiento o variación (Di Virgilio & Solano, 2012).

A partir del marco normativo en el que se encuentra inmersa la política de empleo público se pueden establecer los elementos técnicos que la componen. Estos elementos técnicos se desagregan en Instrumentos, Recursos y Actores. En este sentido, es importante resaltar que para el nivel los Recursos y Actores son distintos de acuerdo con el Decreto 785 de 2005, que establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales. En consecuencia, se introduce una diferenciación territorial que no se debe dejar de lado al momento de implementar el SMSE, pues esto acarrea un cambio en los Actores y en los Recursos.

Ahora bien, los Instrumentos se pueden dividir en tres partes:

1. Salariales
2. Estructurales del empleo público
3. De gestión del talento humano

Es decir, es necesario un SMSE del sistema de empleo público en Colombia ( Ilustración 3), en donde se lleve un control sobre todos los componentes del empleo público y no solo de la Gestión del Talento Humano como lo hace FURAG II o la Matriz de GETH. De esta forma, el SMSE se convierte en una herramienta para medir en el tiempo los impactos de la política de empleo público, que tiene por objetivo garantizar el trabajo a todos los habitantes del territorio nacional, como presupuesto de dignidad humana, igualdad y desarrollo personal y social y como instrumento para garantizar un orden político, económico y social justo (Hernández, 2004). El sistema se estructura por dimensiones de la capacidad institucional de las entidades públicas, y las dimensiones, a su vez, se componen de categorías, variables e indicadores.

Cabe esperar que, al contar con elementos de juicio mucho más sólidos acerca de la evolución seguida por las políticas y los programas en aplicación, los responsables de la política y los servidores de los distintos niveles del sector público se encuentren en condiciones de introducir mejoras en la formulación de políticas y programas y en la gestión de las entidades. El SMSE contribuirá a la toma de decisiones basada en evidencia fundamentada, y resulta esencial en el proceso de modernización del Estado y la gestión y función pública, ya que permite invertir los recursos fiscales de manera eficiente, eficaz y transparente, con una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

### 6.1.2. Reorganización de los arreglos institucionales

Este segundo eje transversal es la garantía estructural de los otros cuatro. El marco jurídico y el arreglo institucional no solo son los que establecen los límites de la política de empleo público sino que también definen cómo se puede actuar en materia de cambios o modificaciones en la misma. Puntualmente, determinan cómo opera la gestión del talento humano en el país y quiénes son sus actores. Sobre esto hay que responder a la pregunta sobre cómo articular a los actores del empleo público y tener un arreglo institucional acorde a las necesidades de la administración pública.

Las acciones que aquí se plantean están orientadas a que los actores (CNSC-Función Pública-ESAP) que directamente están involucrados en la dirección y gestión del empleo público, actúen como instancias articuladas para la óptima implementación del sistema del empleo público colombiano y el logro de los objetivos de la administración pública. Igualmente, es necesario incluir también al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los temas salariales. En este orden de ideas, se recomiendan cinco (6) grandes intervenciones. Las primeras cinco corresponden a intervenciones necesarias en la articulación del sector Función Pública y la CNSC con las demás entidades, y la última aborda el problema salarial.

Primero, crear el Consejo Asesor Sectorial de la Función Pública, luego de la concertación y análisis de la política integral de empleo público. Este Consejo, integrado por Función Pública, la CNSC y la ESAP, establecerá competencias claras entre los actores que participan en la política pública de empleo público y su interacción, y funcionará como ente articulador y de seguimiento de la implementación de la política.

Segundo, Función Pública, la CNSC y la ESAP deben revisar y analizar la consistencia, dificultades y posibles soluciones a la aplicación de la Ley 909 de 2004 y el Decreto-Ley 1567 de 1998, y los Decretos 1083 de 2015, 648 de 2017 y, 894 de 2017 y los que se expidan en la materia, con el propósito de desarrollar instrumentos cada vez más fácilmente aplicables y útiles que permitan contar con un sistema técnico y jurídico claro y flexible.

Tercero, se debe fortalecer a Función Pública, la CNSC y la ESAP a nivel técnico, administrativo y financiero. Este es el primer paso para otorgarle un lugar estratégico al empleo público en relación a mejoras en la gestión pública de las entidades y en el logro mancomunado de las metas del gobierno

nacional. En otras palabras, es necesario ubicar a los servidores públicos en el centro de la gestión y enaltecer su labor, así como aquellas entidades cuyas competencias están en ese camino.

Cuarto, Función Pública debe establecer los lineamientos de política necesarios para que las áreas de talento humano se transformen y evolucionen hacia áreas estratégicas de gestión del talento humano. Esto quiere decir que las áreas de talento humano deben elevarse a un nivel estratégico dentro de las entidades y considerarse como elementos clave en los procesos de provisión y planeación de los empleos y de direccionamiento estratégico. Este nuevo rol preponderante, debe igualmente ser apoyado por la alta dirección de cada entidad y contar con su compromiso para la exitosa implementación de los lineamientos que se emitan desde Función Pública. En este punto también es crucial el papel que cumplen las Comisiones de Personal, quienes deben continuar con el acompañamiento en los procesos de ingreso, capacitación, clima organizacional, cambio cultural y evaluación del desempeño en las entidades.

Quinto, los Comités sectoriales de gestión y desempeño deben tener la responsabilidad de articular las necesidades de previsión del talento humano de su sector, con miras a garantizar la efectividad del sistema de empleo público, en coordinación con las instancias responsables. Igualmente, a nivel micro, los Comités institucionales de gestión y desempeño deben ser los encargados de articular las necesidades de previsión del talento humano, así como de generar insumos para la implementación de la Gestión Estratégica del Talento Humano en la entidad.

Por último, es necesario diseñar una recomendación en clave de lineamientos salariales. La Ley 909 de 2004 planteó las condiciones institucionales para que el principio de mérito se asentara definitivamente en el empleo público colombiano. Por un lado, durante los últimos años se han dado importantes logros en la consolidación del sistema de empleo público, donde se destacan esfuerzos institucionales para avanzar en su mejora y cualificación. Por otro lado, es necesario incorporar alternativas que permitan una movilidad salarial basada en el desempeño o la posibilidad de implementación de salarios variables en algunos sectores de la administración pública. No obstante, en la actualidad no existen mecanismos legales que viabilicen (pero tampoco que obstaculicen) la aplicación de un sistema de movilidad salarial en favor de los servidores públicos tanto del nivel nacional como territorial.

Si se tienen en cuenta estos preceptos y la ausencia de un esquema de movilidad salarial definido, se observa que el sistema de carrera administrativa colombiano se ha convertido en un modelo rígido, sin incentivos y que no promueve el desarrollo profesional de los servidores, llevando al empleo público a una situación de estancamiento con consecuencias negativas sobre la institucionalidad del estado colombiano.

Para conocer en detalle la complejidad de los grados salariales es necesario analizar su estructura. El sistema salarial de los servidores públicos está definido en la Ley 4 de 1992. El artículo 3° de esta Ley determina que “[e]l sistema salarial estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos” (Congreso de la República, 1992).

En la estructura actual del empleo público existen 5 niveles jerárquicos: Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial. Los empleos del nivel directivo están clasificados como de libre nombramiento y remoción y están fuera de la carrera administrativa. En el nivel asesor, los empleos ubicados en los despachos señalados (de acuerdo con lo señalado en el artículo 5° de la Ley 909 de 2004), también son de libre nombramiento y remoción al hacer parte de las plantas estructurales de las entidades. Sin embargo, hay empleos de este nivel que son de carrera porque hacen parte de las plantas globales de las entidades. Con respecto a los empleos de los niveles profesional, técnico y asistencial, por regla general se clasifican como de carrera administrativa, a menos que dependan de los despachos, establecidos en el mismo artículo 5° de la Ley de Carrera y de Empleo Público.

Los avances en materia salarial se deben enfocar en tres puntos. Primero, Función Pública debe presentar las orientaciones para la racionalización del sistema de compensación. De esta manera, se contribuirá a una cultura de la gestión del rendimiento dentro de la que, para compensar a los servidores, se tenga en cuenta no solamente su desempeño, sino también la manera como logran los objetivos propuestos. Igualmente, esta racionalización del sistema salarial debe ser congruente con el modelo de competencias y de cuadros funcionales –recomendación que se plantea más adelante en este documento-.

Segundo, los lineamientos salariales deben buscar y propiciar la equidad y competitividad dentro del sector público y en comparación con el sector privado. Esto es de crucial importancia por dos elementos. Por un lado, para que los servidores realmente vean que son bien remunerados por su

labor y se sientan motivados de pertenecer al sector público. Por otro lado, porque el Estado debe entrar a competir de forma efectiva con el sector privado por la atracción y retención de talento a su servicio, es decir, que lo mejor del capital humano productivo esté interesado en pertenecer y/o continuar en el servicio público.

Y tercero, es necesario avanzar en pro de una racionalización de los grados salariales. Cada nivel jerárquico contiene grados salariales que comprenden la escala y tipo de remuneración para cada cargo, y se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla 4. Grados salariales por nivel jerárquico en el orden nacional**

| <b>NIVEL<br/>JERÁRQUICO</b> | <b>NÚMERO<br/>GRADOS</b> | <b>DE</b> |
|-----------------------------|--------------------------|-----------|
| Directivo                   | 28                       |           |
| Asesor                      | 18                       |           |
| Profesional                 | 24                       |           |
| Técnico                     | 18                       |           |
| Asistencial                 | 22                       |           |
| <b>Total</b>                | <b>110</b>               |           |

Fuente: Dirección de Empleo Público - Función Pública, 2018

Dadas estas características, como primer paso se propone hacer una reducción o simplificación de grados salariales por nivel, a fin de agilizar y reducir la dispersión de estos con miras a la implementación de un modelo de movilidad salarial para el empleo público colombiano, ya sea con criterios de funciones y asignación salarial o a través de cuadros funcionales y competencias. Esta reducción de grados implica unos análisis técnicos y valoración de costos e impactos con el ánimo de determinar la carga financiera a la que será sometida la actualización del empleo público en Colombia. Dado el impacto fiscal de la propuesta, es necesario construir alternativas de gradualidad en la implementación.

## 6.2. *Ejes transversales*

### 6.2.1. Fortalecimiento de la capacidad institucional y mejora en los niveles de productividad

Este eje se refiere al impacto directo que tienen los lineamientos de política de empleo público en términos de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades públicas. En otras palabras, plantea una relación entre cómo las intervenciones que se hacen al empleo público significan mejoras en el desempeño individual y organizacional de los servidores públicos pues se cuenta con servidores más productivos, eficaces e íntegros, es decir, generadores de valor público. Lo anterior se estructura a partir de la Gestión Estratégica del Talento Humano (GETH) y la Gerencia Pública.

#### 6.2.1.1. Gestión Estratégica del Talento Humano

En el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, la principal dimensión es el Talento Humano, por lo que cobra aún más relevancia la (GETH). La apuesta por seguir avanzando hacia una mayor eficiencia de la administración pública se convierte en fundamental, pues son finalmente los servidores públicos los que lideran, planifican, ejecutan y evalúan todas las políticas públicas.

Es por esto que la GETH se constituye como la línea de acción más adecuada y conveniente para el desarrollo de una política integral de empleo público, que se traduzca en mayor profesionalización de los servidores públicos y mejores niveles de vida tanto laboral como personal. La GETH se integra a partir de cuatro propósitos principales, a saber:

1. Enaltecer al servidor público y su labor, a través del compromiso y mejoramiento de las capacidades y competencias para su actuación.
2. Posicionar la gestión del talento humano como un proceso estratégico dentro del contexto institucional.

3. Contribuir a la organización y a la efectividad de las áreas de talento humano a través de la orientación sobre las políticas y con el acompañamiento institucional para su implementación.
4. Construir un cuerpo de servidores públicos que generen valor público a través de su accionar.

Estos propósitos se deben articular en un modelo integrado de gestión estratégica del talento humano, en pro de una evolución del índice de desarrollo del servicio civil, lo que en un mediano plazo también tendría consecuencias positivas sobre la efectividad del gobierno y el control de la corrupción. En otras palabras, es un modelo de gestión del talento humano orientado a resultados pero cuyo centro son las personas, es por esto que el talento humano corresponde a la primera dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Ahora, como se mencionó en líneas anteriores, el principal propósito de la GETH es poderle brindar todos los elementos que los servidores públicos necesitan para hacer bien su labor y, de esa manera, construir canales de generación de valor público que tengan un impacto real para la administración pública y para la ciudadanía.

Dentro de la GETH hay dos áreas principales de creación de valor, a saber:

➤ Dimensionamiento de las personas

La primera de las áreas en las que se puede crear valor es la del dimensionamiento —tanto cuantitativo como cualitativo— de capital humano, lo que implica conseguir que el volumen de personal sea ajustado, es decir, ni deficitario ni excesivo, y que contenga los perfiles de cargos adecuados para las tareas que se deben realizar. Esta área de creación de valor está en relación directa con la de planificación y provisión de los empleos.

Las mejoras en el campo del dimensionamiento del capital humano proceden principalmente desde Función Pública como organismo central generador de políticas. Sin embargo, las mejoras en el comportamiento de las personas son más responsabilidad de la aplicación de esas políticas y del desempeño de las áreas de talento humano de las entidades y de los directivos involucrados.

### ➤ Comportamiento de los servidores

La segunda área que se puede intervenir para crear valor público es la del comportamiento de las personas: el logro de conductas individuales acordes con lo que se espera del servidor público y que estos sean capaces de contribuir a la obtención de los resultados perseguidos. Estas conductas dependen de dos variables que las políticas de talento humano deben activar: la posesión de las competencias requeridas para la posición y un nivel de motivación que garantice el esfuerzo necesario.

De acuerdo con lo anterior, existe una relación entre la GETH y la profesionalización de los servidores. El rol de las áreas de talento humano tanto para que se dé una exitosa gestión del talento humano como un adecuado y progresivo proceso de profesionalización de los servidores, es fundamental. Las áreas de talento humano, independientemente de su lugar en la estructura organizacional de la entidad, deben asumir un papel protagónico y ser conscientes que una de sus mayores responsabilidades está en el direccionamiento estratégico y la planeación de la entidad, pues son ellas la primera fuente de información sobre lo que necesita la entidad en términos de provisión de empleos.

Con relación a las actividades específicas de talento humano, se recomienda tener como insumo la Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano desarrollada por Función Pública. En esta se explica de manera detallada todos los temas y actividades que se deben considerar en lo que respecta a la planeación del empleo y al ciclo de vida del servidor público (ingreso, desarrollo y retiro).

Dentro de la GETH es necesario resaltar la importancia que tiene el contar con servidores públicos felices y cuyo trabajo les genere bienestar, y que cuenten con todo un sistema de estímulos adecuado. El desarrollo dicho sistema debe responder eficazmente a las necesidades e intereses laborales, familiares, intelectuales, culturales, entre otros de los servidores. Esto es crucial no solo para mantener a los servidores motivados para hacer bien su trabajo sino también para retener el talento humano del servicio público. El Estado como empleador, debe estar en la capacidad de competir con el sector privado para así reclutar nuevo talento y asegurar la continuidad del que ya tiene a su disposición.

La profesionalización del servicio público y las buenas prácticas en gestión del talento humano involucran la formulación de políticas institucionales orientadas al fortalecimiento de las capacidades técnicas y competencias comportamentales de los servidores públicos. Para mejorar continuamente la labor que se le presta a la ciudadanía, es necesario entre otras cosas, propender por un ambiente laboral integral que, a través de la planificación y el direccionamiento estratégico (de acuerdo con MIPG), mejore el desempeño institucional y genere valor público para la ciudadanía. Derivado de lo anterior, contar con un sistema de estímulos que efectivamente responda a las necesidades de los servidores y que sea atractivo, es una pieza fundamental en el ciclo de vida del servidor público y se debe establecer como un elemento indispensable en el proceso de planeación institucional.

Así las cosas, el bienestar laboral hace referencia al conjunto de prácticas, y programas diseñados y adoptados dentro de las entidades que se orientan a mejorar el ambiente físico, emocional, cultural y social de sus servidores. El servidor público se debe comprender como un individuo que se desenvuelve en condiciones y contextos distintos, y que bajo un clima organizacional positivo puede potencializar su desarrollo.

#### 6.2.1.2. Gerencia Pública

Respecto a la gerencia pública hay dos recomendaciones puntales que buscan consolidar un escenario que aumente la capacidad de gestión del gerente, en términos tanto de sus competencias para el cargo como de orientación a resultados y desempeño. En otras palabras, es importante que los empleos de naturaleza gerencial también tengan como base la GETH y que esta se adecúe a las características particulares de estos empleos.

Como primera recomendación, se plantea establecer la viabilidad de la creación de la categoría de empleos de Gerentes Técnicos, para aquellos empleados públicos que tienen a su cargo dirección e implementación de políticas al interior de la organización, cuyo empleo dentro de la estructura de la entidad se encuentre en el nivel directivo, y que por la naturaleza de las funciones a su cargo requiera una continuidad en su labor. Dicha continuidad podría ser de por lo menos un (1) año contado a partir de la fecha de posesión del nuevo nominador.

Y segundo, incluir dentro de los procesos de rendición de cuentas y los acuerdos de gestión un componente relacionado con la capacitación periódica en la que deben participar los gerentes

públicos, de manera que se fortalezcan sus conocimientos técnicos y al mismo tiempo se refuerce el concepto del talento humano como recurso estratégico para la organización, es decir, que los gerentes públicos sean conscientes de la importancia que tiene el empleo público y los servidores como corazón de las entidades.

#### 6.2.2. Gestión del Talento Humano por competencias

La gestión del talento humano debe ir acompañada por un modelo de competencias laborales que esté alineado con las tendencias internacionales en el tema, que sea altamente competitivo y que establezca estándares para el talento humano que va a hacer parte del servicio público, sin importar su tipo de vinculación.

En primer lugar, se deben impulsar o apoyar iniciativas de reforma normativa en relación con la temática de competencias, de modo que la estrategia logre la consistencia y relevancia estratégica necesaria, y que temas como el de los cuadros funcionales, el sistema de ascensos, o los procesos de evaluación del desempeño, entre otros, acudan a la verificación de las mismas de manera permanente tal como lo plantea la Ley 909 de 2004. En este sentido, Función Pública ha encabezado las propuestas de reforma a las normas involucradas, así como la preparación de los documentos guías y la definición de la línea técnica a implementar.

En segundo lugar, tal como lo indica el párrafo único del artículo 19 de la Ley 909 de 2004 y en pro de impulsar aún más el valor estratégico de las competencias, se recomienda estudiar la designación del organismo indicado para los procesos de normalización, acreditación y certificación de competencias laborales en el sector público. Esto facilitaría, paralelamente, mayores niveles de movilidad horizontal y vertical en el empleo público.

En tercer lugar, y como ya se mencionó, la consolidación estratégica de la temática de competencias debe tener una conexión clara y coordinada con el proceso de evaluación del desempeño. Las señales o conclusiones que resultan de dicha evaluación deben resultar en indicaciones sobre las necesidades del personal en materia de capacitaciones y competencias, planificación del empleo, o bien ser el soporte objetivo con el que se tomen decisiones sobre la permanencia de quienes no ofrecen con su trabajo la calidad necesaria.

Por último, un adecuado sistema de gestión de las competencias favorece la flexibilidad del sistema de empleo público ya que los lineamientos de política, en materia de ascensos y cuadros funcionales, pueden ser más consistentes, eficaces en su ejecución y objetivos en su medición, a la hora de evaluar la cualificación del servidor público actual o potencial. Por ejemplo, una forma de iniciar este proceso es con el diseño e implementación de cuadros funcionales para los empleos de las dependencias transversales (i. e. planeación, control interno, talento humano, gestión documental, entre otros). Al respecto Función Pública viene adelantando los respectivos estudios y propuestas de reformas normativas que habiliten el pleno funcionamiento de los cuadros funcionales, además de contar con avances en el propósito de orientar técnicamente a las entidades en su diseño e implementación.

### 6.2.3. Empleo Público diverso e incluyente

Este eje debe comprenderse en clave de creación de valor público pues está directamente relacionada con la ciudadanía. Aquí se hace referencia al punto de encuentro entre el empleo público y la sociedad civil a través de acciones o intervenciones en materia de políticas públicas, y en vértices del mundo social que se relacionan directamente con el empleo público. Este documento plantea dicho vértice en el establecimiento de un empleo público diverso, que sea capaz de integrar social y políticamente distintos intereses y cosmovisiones y que a su vez se nutra de ellas, para así fortalecerse internamente y poder optimizar sus procesos de atracción, selección y retención de talento.

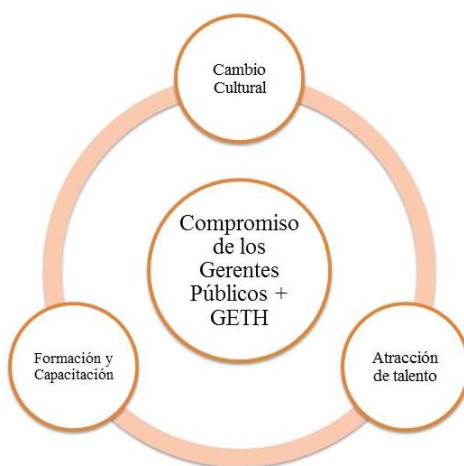
Lograr un empleo público más diverso debe convertirse en una responsabilidad compartida por todos los sectores y entidades públicas y debe contar con voluntad política por parte del máximo nivel decisorio. Si bien, su liderazgo recae en Función Pública, el éxito depende de la articulación y compromiso de todo el cuerpo gubernamental. Esto debe ir en sintonía con los lineamientos de GETH y el proceso de planeación, para que de esta manera el empleo público incluyente se establezca dentro de las entidades públicas y se reconozca la diversidad como un activo de la organización.

Igualmente, es importante tener en cuenta que ya se han dado los primeros pasos para lograr este objetivo. La expedición del Decreto 894 de 2017 establece la necesidad de construir un modelo de

empleo público con enfoque diferencial en los municipios priorizados por el posconflicto. Por lo tanto, la reglamentación de dicho Decreto supone la construcción de una serie de lineamientos que respondan a las particularidades de estos territorios y que además partan de un enfoque diferencial.

En este orden de ideas, como dimensiones estratégicas para la gestión de un empleo público diverso se plantean tres (3): cambio cultural, formación y capacitación y, atracción de talento. Estas dimensiones se articulan a partir de dos elementos (1) un compromiso por parte de los gerentes públicos en las entidades de priorizar la necesidad de un empleo público diverso y, (2) la gestión estratégica del talento humano. A continuación un esquema para ilustrar lo anterior:

#### **Ilustración 6. Articulación Estratégica para un Empleo Público diverso**



Fuente: Dirección de Empleo Público - Función Pública, 2017

##### **6.2.3.1. Cambio Cultural**

Los procesos internos de cambio cultural en cada una de las entidades tienen un papel protagónico frente al objetivo de crear un empleo público más diverso. Las estrategias de cambio cultural deben significar modelos de articulación estratégica que, entre otras cosas, se constituyan a partir *de y por* la diversidad. Entidades públicas más diversas, se robustecen pues cuentan con conjuntos de prácticas, habilidades y competencias en su cuerpo de servidores, que involucrarían a representantes de distintos contextos y grupos sociales.

Ahora, para que se dé una exitosa gestión de cambio cultural para el empleo público diverso, es necesario que se hagan campañas de inclusión y sensibilización sobre la no discriminación, el respeto por los derechos humanos, la importancia de la construcción de paz, entre otros. Además, es necesario tener como insumo en estas campañas de inclusión el nuevo Código de Integridad del servidor público. Este documento no solo se construyó a partir de la activa participación de ciudadanos y servidores, sino que los cinco valores que resalta (i.e. justicia, compromiso, diligencia, honestidad y respeto), deben ser la base para las mismas estrategias de cambio cultural.

#### 6.2.3.2. Formación y Capacitación

La estrategia de cambio cultural tiene que ir acompañada de un proceso simultáneo de formación y capacitación para el empleo público diverso. Formar para la diversidad tiene que ser uno de los ejes principales pues es una de las estrategias más efectivas para sensibilizar y prevenir actos de discriminación. En este sentido, el Plan de Formación y Capacitación (PNFC), incluye dos elementos claves para la consolidación de un empleo público diverso e incluyente. Por un lado, uno de sus ejes temáticos para la capacitación es el de ‘Gobernanza para la Paz’, encaminado a formar y fortalecer todas las competencias y habilidades que requieren los servidores públicos en el marco del acuerdo de Paz y el rol que desempeñarán en su implementación.

Por otro lado, dos de sus principios básicos apuntan a enaltecer al servidor público y su labor (1) y la probidad e integridad del servicio público (2). Estos dos principios están directamente relacionados con un empleo público diverso porque tanto el enaltecimiento, como la probidad y la integridad también dependen de la constitución de un cuerpo de servidores que representen los diversos grupos sociales. En otras palabras, formar y capacitar para la inclusión de la diversidad es un elemento fundamental si se quiere enaltecer el servicio público, de cara tanto al mismo servicio – desde adentro- como hacia la ciudadanía.

Igualmente, es importante resaltar que uno de los ejes principales del PNFC es la gobernanza para la paz como producto de la creación de capacidades blandas en los servidores públicos. A través de la formación y capacitación se construye un referente sobre cómo los servidores deben relacionarse e interactuar con los ciudadanos, bajo una convivencia pacífica y de superación del conflicto y donde el énfasis de la interacción, es decir, de la relación entre el servidor y el ciudadano va a tener un enfoque de derechos y de participación en la construcción de políticas públicas.

#### 6.2.3.3. Atracción de talento

Como parte del proceso meritocrático y de libre concurrencia para ingresar al empleo público, es necesario que se exploren nuevas estrategias para atraer y retener talento diverso a las entidades públicas. La atracción y retención de talento en el sector público es clave para el desempeño institucional y, específicamente, debe ser uno de los objetivos de una planificación del empleo dentro de la gestión estratégica del talento humano. En este punto es necesario entender que talento no está exclusivamente asociado a la educación formal de una persona, sino también a sus competencias, su vocación hacia lo público y su integridad.

La atracción de nuevo talento al servicio público es un proceso simultáneo al fortalecimiento del mérito en todas las formas de vinculación laboral con el Estado. Es necesario continuar con la consolidación de procedimientos y mecanismos que favorezcan la equidad, la inclusión y la objetividad en la selección de personal por competencias, así como la implementación de mecanismos efectivos de movilidad y desvinculación basados en razones técnicas.

En esta línea de ideas, son necesarios tres cambios estructurales. Primero, la CNSC y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con las entidades del orden nacional y territorial, deben adelantar las gestiones de planificación necesarias para realizar los concursos y empezar a reducir el alto número de vacantes en empleos de carrera administrativa. La planeación de estos concursos debe también tener como propósito la reducción de tiempos y costos de los mismos.

Segundo, parte integral de los procesos de selección en los concursos, debe ser el modelo por competencias. Esto no solo afianza la meritocracia sino que tiene el potencial de hacer los concursos más eficientes y también reducir los tiempos de ejecución de estos. Tal como se planteó en líneas anteriores, la selección por competencias es un paso fundamental en la profesionalización del servicio civil y, tal como está plasmado en la Ley 909 de 2004, dicha selección no se está empleando de la manera adecuada.

Tercero, las entidades deben suministrar en tiempo real la información de vacantes a la CNSC vía web/SIMO y apropiar los recursos en el presupuesto respectivo para cofinanciar los concursos. De esta manera, el uso de la figura de provisionalidad tenderá a disminuir de manera importante y solamente perdurará por un tiempo máximo de un año (1) en cada empleo vacante.

## **7. El Empleo Público en perspectiva**

El presente documento de política tenía tres propósitos subyacentes. Primero, demostrar teórica y normativamente que el empleo público debe comprenderse como un sistema dado la complejidad de las relaciones que alberga. Se relaciona a nivel macro con el mundo social, la economía y el sistema jurídico y a nivel micro lo componen muchos elementos que se deben ver siempre de manera articulada y nunca atomizada, por ejemplo formación y capacitación, gerencia pública, evaluación del desempeño, estímulos, entre otros. Es decir que para conocer el estado actual del empleo público en Colombia, lo que necesita y cómo llegar a ese punto, es imperativo tener una mirada sistémica pues de lo contrario los problemas que tiene solo se verían como una miríada pero no existiría el enfoque justo para generar intervenciones transversales y estructurales.

Segundo, formular un diagnóstico agregado sobre la situación actual del empleo público en Colombia, quince años después de la formulación de la Ley 909 de 2004. Este diagnóstico demuestra que si bien se ha avanzado sobre muchos frentes, todavía se presentan problemas estructurales y que han impedido consolidar el modelo de empleo público que se dispuso normativamente.

Tercero, formular una serie de recomendaciones macro a partir de cinco ejes que, por una parte buscan darle solución a los problemas identificados en el diagnóstico y, por otra parte, establecer puentes entre lo que está hecho y lo que todavía falta por hacerse pero que la norma contempla. Por ejemplo, la exitosa implementación de un modelo por competencias. Es necesario resaltar, una vez más, que para que se den los cambios necesarios en el modelo de empleo público, los ejes estratégicos se deben comprender de forma agregada, es decir, que tomar uno solo y desechar los demás no va a ser suficiente. Para que exista un verdadero cambio en el empleo público se deben implementar todas las recomendaciones que se exponen en los ejes, de manera simultánea pues guardan relaciones entre sí.

Función Pública ha avanzado en diferentes frentes para lograr una mejor gestión de la administración pública, por ejemplo mediante el nuevo Plan Nacional de Formación y Capacitación, los lineamientos de GETH, Gerencia Pública, Bienestar y Estímulos, entre otros; con miras a seguir mejorando la productividad, la disminución de las brechas salariales, la implementación de un marco nacional de competencias estandarizadas. Así como el posicionamiento en un nivel estratégico a las

áreas de talento humano para que implementen y evalúen adecuadamente la ejecución de las políticas de talento humano, se fortalezcan las capacidades de las entidades territoriales para selección y retención de los servidores públicos, se estructuren modelos de compensación variable fundados en el mérito y la productividad y, la creación de las pruebas periódicas de permanencia para los servidores públicos de carrera administrativa.

También, se encuentra en trámite ante el Congreso de la República el proyecto de Ley 006 de 2017, a través de la cual se están modificando algunos aspectos de la Ley 909 de 2004, tales como la inclusión de los concursos públicos de ascenso en el modelo de empleo público, ajustar las condiciones para otorgar los encargos a los empleados públicos de carrera administrativa y facilitar la capacitación a todos los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación.

En este sentido, lo realmente imperativo es que la política de empleo público se logre consolidar como una política estratégica para cualquier gobierno. Es necesario ver a los servidores públicos como el activo más importante que tiene el Estado porque en sus manos está la responsabilidad de construir políticas públicas, acercar el Estado al ciudadano, saber identificar los intereses y necesidades de los distintos grupos de valor y, enaltecer cada día su labor mediante su ejercicio.

## Referencias bibliográficas

- BID. (2014). *Al Servicio del Ciudadano: Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. (J. C. Cortázar, M. Lafuente, & M. Sanginés, Edits.) Washington, DC: BID Publicaciones.
- CAF. (2015). *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Cerezo, L., & Fernandez Prieto, A. (2011). *Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación*. Argentina.
- CLAD. (2003). Carta iberoamericana de la función pública. *Revista de Servicio Civil*, 21-37.
- Consejo Privado de Competividad. (2017). *Productividad. La clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá: Consejo Privado de Competividad.
- Cotarelo, R. (2004). Teoría del Estado. En E. Díaz, & A. Ruiz, *Filosofía Política II* (págs. 15-23). Editorial Trotta.
- Deloitte Consulting. (2016). *Tendencias globales del Capital Humano 2016. La nueva organización: un diseño diferente*. Deloitte Consulting Press.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano*. Bogotá: Función Pública.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Informe al Congreso. Junio 2016 - Julio 2017*. Bogotá: Función Pública.
- Di Virgilio, M. M., & Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Echevarría, K. (2005). La gestión de los recursos humanos en el sector público. Tendencias y desafíos. *Seminario "Modernización de la Gestión Pública en Chile 2005"*.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on Economic Growth. *American Sociology Review*, 748-765.
- Función Pública. (2012). *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. Bogotá: Función Pública.
- García-Pelayo, M. (1985). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gobierno Nacional. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*.
- Gobierno Nacional. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País*.
- Gobierno Nacional. (2015). *Decreto 1083 de 2015*.
- Gobierno Nacional. (2016). *Acuerdo 565*.
- Gobierno Nacional. (2017). *Decreto 894 de 2017*.
- Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa, II*. México D.F: Taurus.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

- Hegel, G. (2004 [1821]). *Principios de la Filosofía del Derecho: o derecho natural y ciencia política*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Hernández, P. A. (2004). *Bases Constitucionales de Función Pública: Empleo Público*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Honneth, A. (2003). Redistribution as Recognition: A Response to Nancy Fraser. En A. Honneth, & N. Fraser, *Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange* (págs. 110-197). New York: Verso.
- Jiménez Asensio, R. (2015). *Movilidad salarial horizontal y vertical en el sector público colombiano*. CLAD.
- OCDE. (2010). *OCDE Reviews of Human Resource Management in Government*. Brazil: OCDE.
- OCDE. (2013). *Colombia: Implementing good governance*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2014). *Colombia: La implementación del buen gobierno*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2015). *Government at a glance*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, . París: Éditions OCDE.
- Panizza, F., & Philip, G. (2005). Second Generation Reform in Latin America: Reforming the Public Sector in Uruguay and Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 667-691.
- Sanabria, P., Telch, F., Rodas, A., Astudillo, M., & Estrada, S. (2015). Lineamientos para una política de talento humano en el sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? En P. (. Sanabria, *Gestión Estratégica del Talento Humano: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (págs. 195-340). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Suzuki, K., & Demircioglu, M. (2017). Rediscovering Bureaucracy: Bureaucratic Professionalism, Impartiality, and Innovation. *Working Paper Series 2017:7*, 2-36.
- Ysa, T., & Salvador, S. (2015). Liderazgo y dirección pública: el ciclo de vida del cargo directivo. *Reforma y Democracia*, 39-76.
- Zuñanic, L., & Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 9-41.