



# Estado del Arte del Empleo Público en Colombia

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
Julio de 2022

**Departamento Administrativo de la Función Pública**

**Nerio José Alvis Barranco**

Director

**Daniel Araujo Campo**

Subdirector

**Jaime Andrés González Mejía**

Secretario General

**Francisco Alfonso Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**María Magdalena Forero Moreno**

Directora de Gestión del Conocimiento

**Hugo Armando Pérez Ballesteros**

Director de Desarrollo Organizacional

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño Institucional

**Guiomar Adriana Vargas Tamayo**

Directora de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano

**Armando López Cortés**

Director Jurídico

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Édgar Alexander Prieto Muñoz**

Jefe Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones

**Daniel Canal Franco**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Carlos Andrés Guzmán Rodríguez**

Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Autores:**

Francisco Alfonso Camargo Salas

Daniela Jiménez Estrada

**En colaboración con:**

Equipo de la Dirección de Empleo

Público



# Tabla de contenido

<b>I. Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Contexto.....</b>	<b>12</b>
<b>Marco Normativo .....</b>	<b>12</b>
<b>Caracterización del empleo público en Colombia .....</b>	<b>19</b>
<b>III. Pilares del empleo público .....</b>	<b>26</b>
<b>Pilar 1. Mérito.....</b>	<b>26</b>
1. Avances en la Carrera Administrativa.....	26
2. El significado de la Ley 1960 de 2019 .....	32
34	
3. Empleo Público diverso e incluyente.....	34
<b>Pilar 2. Competencias .....</b>	<b>54</b>
1. El rol de las competencias en el servicio público.....	54
2. ¿Qué competencias necesitan los servidores públicos colombianos?.....	55
3. Competencias y procesos transversales.....	59
<b>Pilar 3. Desarrollo y crecimiento.....</b>	<b>60</b>
1. Ciclo de vida del servidor público .....	60
2. Formación y Capacitación .....	66
3. Gerencia Pública .....	68
4. Bienestar.....	71
<b>Pilar 4. Productividad.....</b>	<b>74</b>
<b>Pilar 5. Gestión del cambio.....</b>	<b>79</b>
Trabajo colaborativo con organismos internacionales .....	80
<b>Pilar 6. Integridad .....</b>	<b>82</b>
<b>Pilar 7. Diálogo y concertación .....</b>	<b>83</b>
<b>Pilar 8. Transformación Digital: Servidor Público 4.0 .....</b>	<b>87</b>
<b>IV. Logros en el Empleo Público .....</b>	<b>95</b>
<b>V. Desafíos del empleo público.....</b>	<b>102</b>
<b>VI. Referencias.....</b>	<b>107</b>



# Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Clasificación de los Empleos del Orden Nacional y Territorial .....	27
<b>Tabla 2.</b> Acciones implementadas en el marco del empleo público diverso e incluyente .....	35
<b>Tabla 3.</b> Resultados históricos Convocatorias Programa Estado Joven .....	38
<b>Tabla 4.</b> Panorama actual vinculación y contratación de jóvenes.....	39
<b>Tabla 5.</b> Panorama actual PcD.....	52
<b>Tabla 6.</b> Competencias Laborales para el Servicio Público .....	58
<b>Tabla 7.</b> Características de la Gerencia Pública .....	69
<b>Tabla 8.</b> Programas de bienestar.....	72
<b>Tabla 9.</b> Temas de negociación colectiva .....	84
<b>Tabla 10.</b> Resumen históricos - Acuerdos Nacionales Estatales (ANE) .....	85
<b>Tabla 11.</b> Histórico Mesas Sectoriales - ANE .....	86
<b>Tabla 12.</b> Resumen ANE 2021 .....	86
<b>Tabla 13.</b> Mesa Central - ANE 2021 .....	86



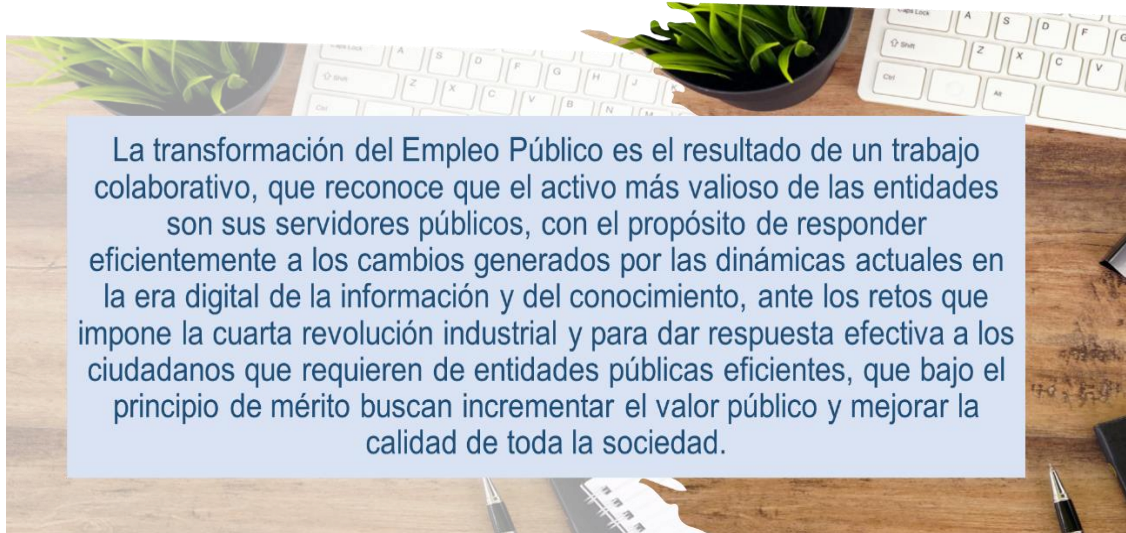
# Índice de Ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> Pilares del Empleo Público.....	9
<b>Ilustración 2.</b> Marco Normativo del Empleo Público .....	16
<b>Ilustración 3.</b> Servidores y entidades públicas en el Estado .....	20
<b>Ilustración 4.</b> Crecimiento de los servidores públicos 2010-2021 .....	20
<b>Ilustración 5.</b> Histórico servidores públicos Rama Ejecutiva del orden nacional 2010-2021 .....	21
<b>Ilustración 6.</b> Empleo público porcentaje del empleo total.....	22
<b>Ilustración 7.</b> Empleo público como porcentaje del empleo total .....	22
<b>Ilustración 8.</b> Servidor público tipo.....	23
<b>Ilustración 9.</b> Histórico de vacantes ofertadas CNSC 2006-2021 .....	29
<b>Ilustración 10.</b> Estado de las convocatorias CNSC 2006-2021 .....	29
<b>Ilustración 11.</b> Distribución geográfica jóvenes en el territorio.....	40
<b>Ilustración 12.</b> Servidor Público Joven Tipo - I.....	42
<b>Ilustración 13.</b> Servidor Público Joven Tipo - II.....	42
<b>Ilustración 14.</b> Evolución histórica Ley de Cuotas 2015-2021 .....	45
<b>Ilustración 15.</b> Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 MND- Orden Nacional .....	45
<b>Ilustración 16.</b> Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 OND- Orden Nacional .....	46
<b>Ilustración 17.</b> Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 MND- Orden Territorial.....	46
<b>Ilustración 18.</b> Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 OND- Orden Territorial .....	47
<b>Ilustración 19.</b> Decreto 455 de 2020 - Orden Nacional.....	48
<b>Ilustración 20.</b> Decreto 455 de 2020 - Orden Territorial.....	49

<b>Ilustración 21.</b> Porcentaje de alcaldías y gobernaciones que cumplen el Decreto 455 de 2020 .....	50
<b>Ilustración 22.</b> Panorama actual PcD en el sector público.....	53
<b>Ilustración 23.</b> Servidores públicos por tipo de discapacidad .....	54
<b>Ilustración 24.</b> Ciclo de vida del servidor público .....	61
<b>Ilustración 25.</b> Rutas de creación de valor-GETH.....	62
<b>Ilustración 26.</b> Áreas de TH y GETH .....	63
<b>Ilustración 27.</b> Índices de las políticas de gestión y desempeño .....	65
<b>Ilustración 28.</b> Índices de las dimensiones de gestión y desempeño .....	65
<b>Ilustración 29.</b> Ejes del Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020 - 2030 .....	67
<b>Ilustración 30.</b> Becas y diplomados .....	68
<b>Ilustración 31.</b> Evolución Pol 01. 2018-2021.....	75
<b>Ilustración 32.</b> Puntajes subíndices Pol.01 MDI 2018-2021 Nación .....	76
<b>Ilustración 33.</b> Puntajes subíndices Pol.01 MDI 2018-2021 Territorio .....	77
<b>Ilustración 34.</b> GETH y Desempeño Institucional en territorio .....	78
<b>Ilustración 35.</b> Estabilidad laboral .....	81
<b>Ilustración 36.</b> Índices de las dimensiones de gestión y desempeño .....	83
<b>Ilustración 37.</b> Marco Normativo-Negociación Colectiva .....	84
<b>Ilustración 38.</b> Ejes Programa Servidor Público 4.0.....	92
<b>Ilustración 39. Encuesta Global de Servidores Públicos</b> .....	96
<b>Ilustración 40.</b> Satisfacción de trabajar en el sector público .....	97
<b>Ilustración 41.</b> Percepción estabilidad laboral.....	97
<b>Ilustración 42.</b> Ciudadanía y toma de decisiones .....	104
<b>Ilustración 43.</b> Enfoques centrados en las personas en la administración pública.....	104



# INTRODUCCIÓN



# I. Introducción

La comprensión de los procesos de la gestión pública, así como, la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía pasa por entender que el empleo público cumple un papel esencial y a la vez transversal en la administración pública de cualquier país. En ese sentido, bajo el liderazgo técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública, las entidades coordinadoras e implementadoras de la política de Empleo público y de Gestión Estratégica del Talento Humano, deben realizar acciones orientadas al diagnóstico, análisis y proyección sobre cómo el sistema de empleo público colombiano está entrelazado con acciones de política pública y, a la vez es sustento e insumo para la toma de decisiones, para la generación de espacios de diálogo y participación de la ciudadanía, por lo que es de vital importancia saber identificar las necesidades de la administración pública y de los distintos grupos de valor para evidenciar qué se está haciendo bien, así como, cuáles son esas oportunidades de mejora sobre las cuales hay que prestar especial atención.

El empleo público como motor de la función pública, cumple con la finalidad de prestación de servicios y garantía de los derechos de las personas y comunidades a través de una efectiva provisión de bienes y servicios públicos

según las funciones y misionalidad de cada entidad. Un sistema moderno de empleo público debe facilitar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de manera continua y coordinada entre los diferentes sectores de la Administración Pública y los territorios del país, pero sobre todo debe ser flexible y adaptable a los cambios que impone una sociedad dominada por la información y el conocimiento, a la cuarta revolución industrial, al impacto del cambio climático, a la postpandemia y a un derecho que es inalienable para los ciudadanos y es el derecho a la buena administración pública.

Pese a la importancia que representa un sistema de empleo público integral en un país, normalmente este tema no es priorizado en la agenda de reformas del sector público (BID, 2014), por la complejidad tanto técnica como política de su implementación, y porque suele generar la percepción de obtención de beneficios a largo plazo con altos costos inmediatos.

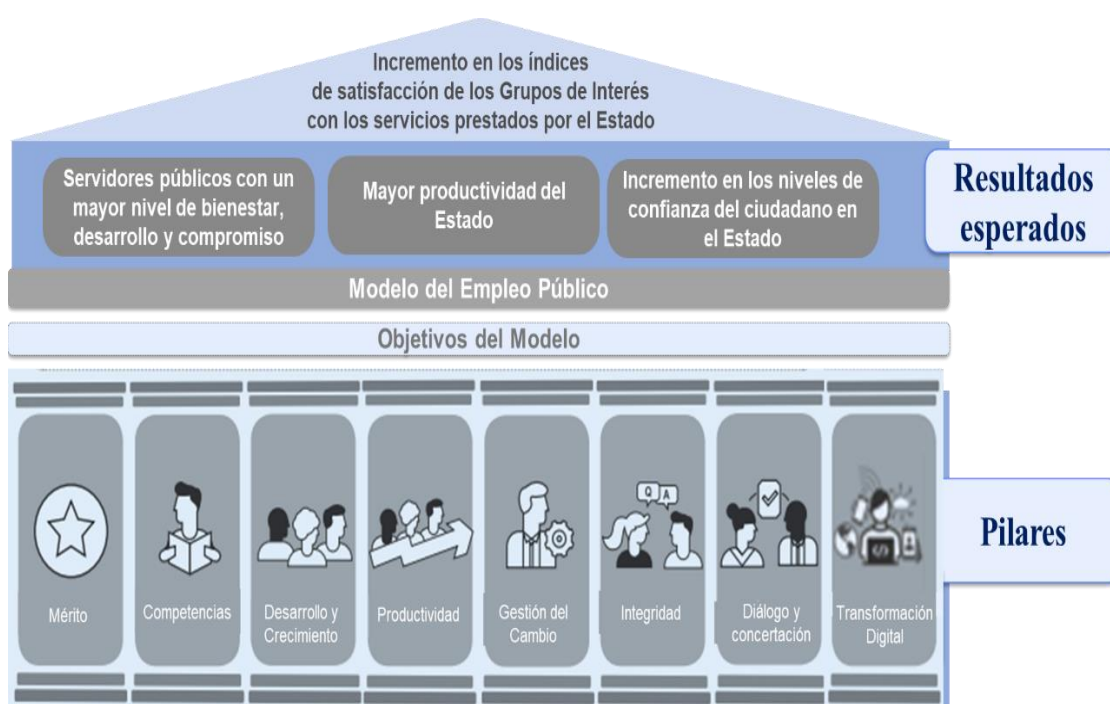
La transformación del empleo público en Colombia es continua y dinámica y responde tanto a necesidades y demandas internas de la administración pública, así como externas (desde la ciudadanía, desde la sociedad y desde las tendencias globales). Esto quiere decir que ante una coyuntura cambiante, las entidades coordinadoras de la política de empleo público deben tener una lectura integral, contextual, sistémica y analítica para incorporar los cambios en la política de empleo público a lo largo del tiempo y así disponer de una política actualizada y como hemos definido y lo hemos hecho en Colombia, una política de empleo pública moderna y adaptada a los cambios actuales y proyectada en el futuro inmediato.

Así las cosas, es necesario consolidar un estado del arte del empleo público en Colombia, que incorpore detalladamente los avances que se han conseguido en los últimos 8 años y que se han orientado objetivamente hacia el desarrollo y consolidación de los lineamientos de Gestión Estratégica del Talento Humano (GETH) como base de la política pública en cuestión. El propósito de este documento es organizar, presentar y analizar de una manera sistemática los avances en materia de empleo público a nivel técnico, normativo y programático a partir de los pilares de la política.



Por lo tanto, la estructura del presente documento responde a este enfoque y después de la introducción y un contexto general del empleo público en Colombia, el estado del arte propuesto se estructura a partir de los ocho (8) pilares de la política, representados en la Ilustración 1. Esta estructura permite establecer vínculos conceptuales y técnicos entre los pilares y su relación con los resultados esperados del modelo. Por último, y a manera de conclusión, se plantea una sección de perspectivas del modelo y hacia dónde se están orientando las acciones de política.

*Ilustración 1. Pilares del Empleo Público*



**Fuente:** Dirección de Empleo Público, 2022

Igualmente, es necesario resaltar que el modelo y sus pilares se encuentran en continua actualización ya que parten del supuesto que el empleo público debe ser un fenómeno dinámico y responder oportunamente a las coyunturas y tendencias, así como, a las demandas de los distintos grupos de valor relevantes y, a los resultados esperados del modelo.

En efecto, reconociendo que por tercer año consecutivo la política de empleo público y de la GETH fue la mejor evaluada por el modelo integrado de planeación y gestión, lo que evidencia a todas luces que es una política bien enfocada, con logros concretos, con acciones acertadas y que la medición es

objetiva, se sigue proyectando un empleo que cada vez se siga modernizando de cara a contar con mejores servidores públicos que ingresando por mérito, estén siempre motivados, bien capacitados, evaluados, formados, con bienestar e incentivos, todo lo anterior incide en que la entidades públicas sean más productivas y le presten un mejor servicio al ciudadano, que es a quien nos debemos como servidores públicos y si prestamos un mejor servicio público, esto contribuye a aumentar la confianza del ciudadano en el Estado, un desafío y un compromiso constante y cotidiano, servir con calidad y con mística en lo público, forjando un mejor futuro para nuestros hijos y para nuestro país.



**MARCO NORMATIVO**



## II. Contexto

### Marco Normativo

**E**n Colombia el sistema de empleo público ha avanzado de manera importante desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 ya que esta sienta las bases para la construcción de un sistema de carrera que tenga como pilar principal el principio de mérito (determinado por la misma Constitución). El mandato constitucional se desarrolló a partir de la expedición de la Ley 909 de 2004, más conocida como la Ley de Carrera Administrativa. No obstante, en los últimos años se ha evidenciado que algunas restricciones normativas y jurisprudenciales limitan su implementación. Estas limitantes han estado relacionadas con la efectiva implementación de la carrera administrativa, la duración de los nombramientos en provisionalidad, las limitaciones para la capacitación y el desarrollo de carrera de los servidores, entre otras. Así mismo, las falencias en el arreglo institucional, relacionadas con la distribución de las atribuciones de los organismos que participan en el empleo público y la coordinación entre ellos, así como la insuficiencia de recursos para su gestión, dificultan la medición de la productividad individual e institucional y el crecimiento y la motivación del servidor público, afectando en algunos casos la efectiva prestación del servicio y la confianza en las entidades que conforman la administración pública, situaciones que afortunadamente se han ido solucionando en los últimos años.

Desde 1938 con la expedición de la Ley 165, cuando se dio vida jurídica a la carrera administrativa del país, hasta la Constitución de 1991 y específicamente con la expedición de Ley 909 de 2004, se han realizado varias reformas para consolidar un sistema de mérito en la administración pública, con el firme propósito de dar cumplimiento a los fines y objetivos de la gestión del Estado, mediante la debida selección, inducción, evaluación, capacitación y bienestar de los servidores públicos en los diversos organismos y entidades.

Sin embargo, la carrera administrativa se ha visto, por lo general, como un sistema de regulación de dichos procesos, pero no se ha visualizado como una parte fundamental de un sistema integral de empleo público, que debe gestionar el talento humano hacia el aumento de la productividad pública, algo que se logró cambiar a través de la política de Empleo Público y de Gestión Estratégica del Talento Humano (GETH), que hemos implementado en los últimos 8 años.

Posterior a la expedición de la Constitución y a la promulgación de Leyes como la 489 de 1998 también se expidió el Decreto-ley 1567 de 1998, que también es parte fundamental del empleo público que hoy se conoce. Este decreto-ley define las bases para el sistema de bienestar y estímulos de los empleados públicos en cuanto a acceso, tipos de incentivos pecuniarios y no pecuniarios, estrategias de la administración para establecer sus planes de estímulos, entre otros. Y posteriormente, gracias a la expedición de la Ley 909 de 2004, pasó también a ser un pilar técnico y conceptual del empleo público.

En el 2003, con el CONPES 3248, se presentaron los lineamientos generales, el alcance y los mecanismos de evaluación del Programa de Renovación de la Administración Pública - PRAP, que buscó corregir las fallas del mercado y las fallas del gobierno para reducir las externalidades negativas que limitaban el desarrollo económico y social del país. Uno de los componentes priorizados para lograr dicho objetivo, comprendió una reforma en la gestión del empleo público, que dio paso a la Ley 909 de 2004, la cual tuvo en cuenta los principios<sup>1</sup> consagrados en el acuerdo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública suscrita por el Gobierno colombiano en 2003 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y al Decreto 1227 de 2005 (compilado en el Decreto 1083 de 2015), que reglamentó parcialmente dicha ley.

Igualmente, a través de la Ley 909 de 2004 se plantearon las condiciones institucionales para que el principio de mérito se asentara y se consolidara en la

---

<sup>1</sup> a. Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública. b. Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana y c. Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que resulten adecuadas para la mejora y modernización de la función pública.

función pública colombiana. Inclusive, yendo más allá de la carrera administrativa, regulando el empleo público y la gerencia pública y aspectos tales como: clasificación de los empleos, naturaleza, funciones y conformación de la CNSC, funciones del DAFP, áreas de talento humano y comisiones de personal, así como, instrumentos de ordenación del empleo público (planes y plantas de empleo, sistemas de información, entre otros), introducción de las competencias laborales en su diseño, sistema de ingreso, ascenso y retiro, capacitación y evaluación de desempeño. Igualmente, es necesario resaltar el Decreto 1083 de 2015, que es el Decreto Único del Sector Función Pública y se encarga de reglamentar en detalle todos los distintos componentes de la política.

Posteriormente, con la aprobación de los documentos CONPES 3649 de 2010, *“Política Nacional de Servicio al Ciudadano”*, se establecieron los lineamientos generales para desarrollar acciones encaminadas a incrementar la confianza y la satisfacción de la ciudadanía con los servicios prestados por la administración pública nacional de manera directa o a través de particulares y CONPES 3785 de 2013, *“Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano”*, que define un modelo de gestión pública para mejorar la efectividad, la colaboración y la eficiencia de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional para atender oportunamente y con calidad los requerimientos de los ciudadanos.

De igual forma, las bases del *“Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”*<sup>2</sup>, plantea la estrategia para un empleo público fortalecido mediante la cual se debe reconocer que existen otras dificultades en materia de empleo público relacionadas con la formación, la capacitación, los estímulos y la evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos, aspectos que se deben fortalecer para consolidar un modelo de Empleo Público profesional soportado en marcos institucionales adecuados y modelos de gestión que potencien la capacidad de la administración pública hacia la consolidación de un Estado eficiente, un desempeño institucional eficaz, mayor crecimiento y

---

<sup>2</sup> XV. Pacto por una gestión pública efectiva: Instituciones modernas y capaces de promover el desarrollo.

motivación en los servidores públicos, y una plena confianza ciudadana en las entidades públicas.

Del mismo modo en los objetivos para la Transformación de la Administración Pública en el Plan Nacional de Desarrollo se resalta la importancia de trabajar en “...*(2) mejorar la eficiencia y productividad en la gestión y las capacidades de las entidades públicas de los sectores; (3) elevar el nivel de profesionalización del Estado y fortalecer la excelencia en el ingreso al empleo público; y (4) incrementar el nivel de desempeño de los servidores públicos y promover el acceso incluyente a la educación en administración pública*” (PND 2018-2022).

Adicionalmente, y como un punto de inflexión hacia la modernización del empleo público, en el 2019 se expidió la Ley 1960, que modifica la Ley 909 de 2004 en pro de la modernización del empleo público desde tres elementos principales. Por un lado, porque establece la posibilidad de ascenso dentro de la carrera administrativa para que aquellos servidores públicos que ya se encuentran escalafonados en carrera pueden acceder a empleos superiores mediante concurso cerrado de ascenso en un porcentaje del 30%.

Por otro lado, porque amplía la posibilidad de capacitación y bienestar para los servidores públicos sin importar su tipo de vinculación con la administración y por último define la necesidad de estructurar lineamientos de movilidad horizontal.

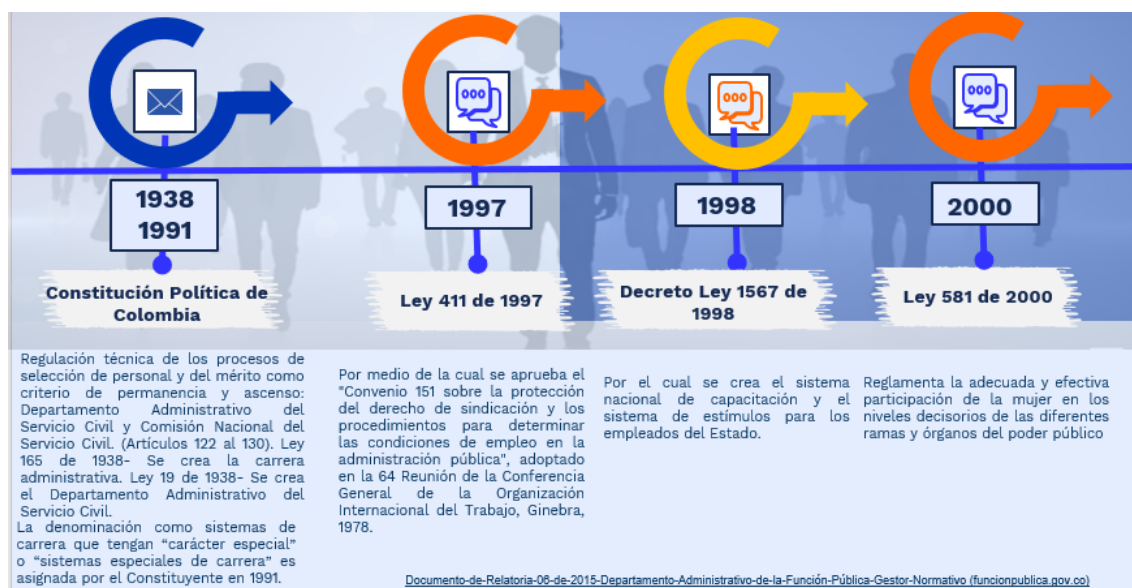
Por último, es necesario resaltar los cambios normativos que tuvieron lugar como consecuencia de la pandemia. Claramente el Estado tenía que asegurar la oportuna prestación de sus servicios a los ciudadanos y eso implicaba la modernización de su marco normativo. Bajo ese contexto se expidió la Ley 2088 de 2021, que es la que regula la figura del trabajo en casa en términos de los derechos y deberes que tienen los trabajadores; así como la expedición del Decreto 1662 de 2021, reglamentario de dicha Ley para el sector público colombiano. Así mismo, en Julio de 2022 se expidió el decreto 1227 que actualizó la reglamentación del teletrabajo para el sector público. Y en general la expedición de diferentes reglamentaciones que han promovido la inclusión y la diversidad en el empleo público, donde la paridad de género, la vinculación de

jóvenes y de personas con discapacidad, han sido una acción concreta que sumado a los avances significativos en el ingreso por merito evidencian que la modernización incluye varias aristas que no solo se regularon, y gestionaron, sino que los resultados son contundentes, tal y como se evidenciará en capítulos subsiguientes.

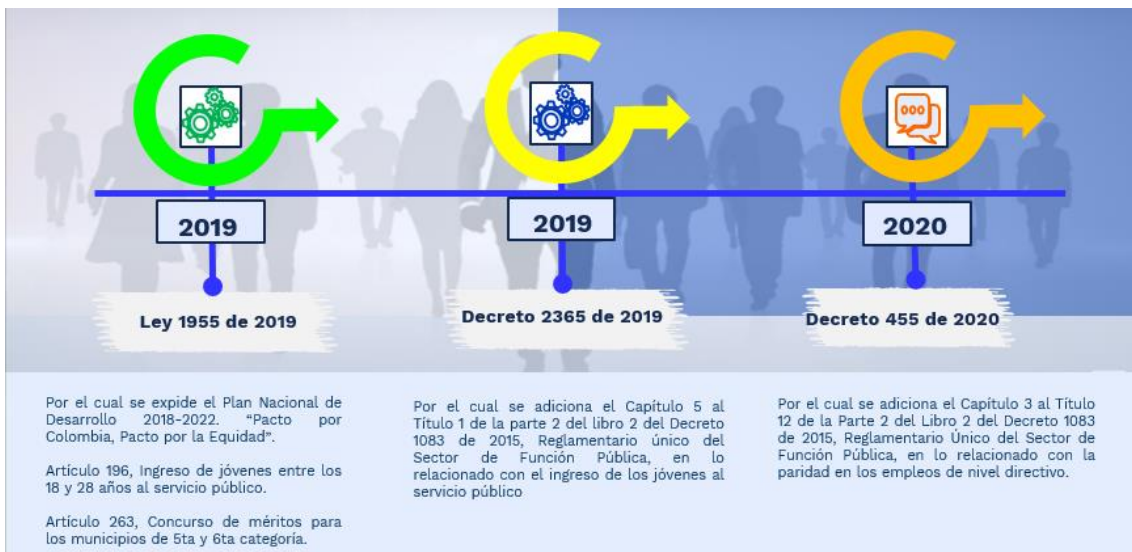
En consecuencia, la Política de Empleo Público abarca todo el conjunto de arreglos institucionales, normativos y procedimentales que orientan y organizan el servicio civil en el país, por su parte la Gestión estratégica del Talento Humano que se circunscribe a cada entidad pública, corresponde a todas las acciones para atraer, retener, desarrollar, formar, evaluar, motivar y capacitar al mejor talento humano al servicio del Estado, de cara a prestarle un mejor servicio al ciudadano.

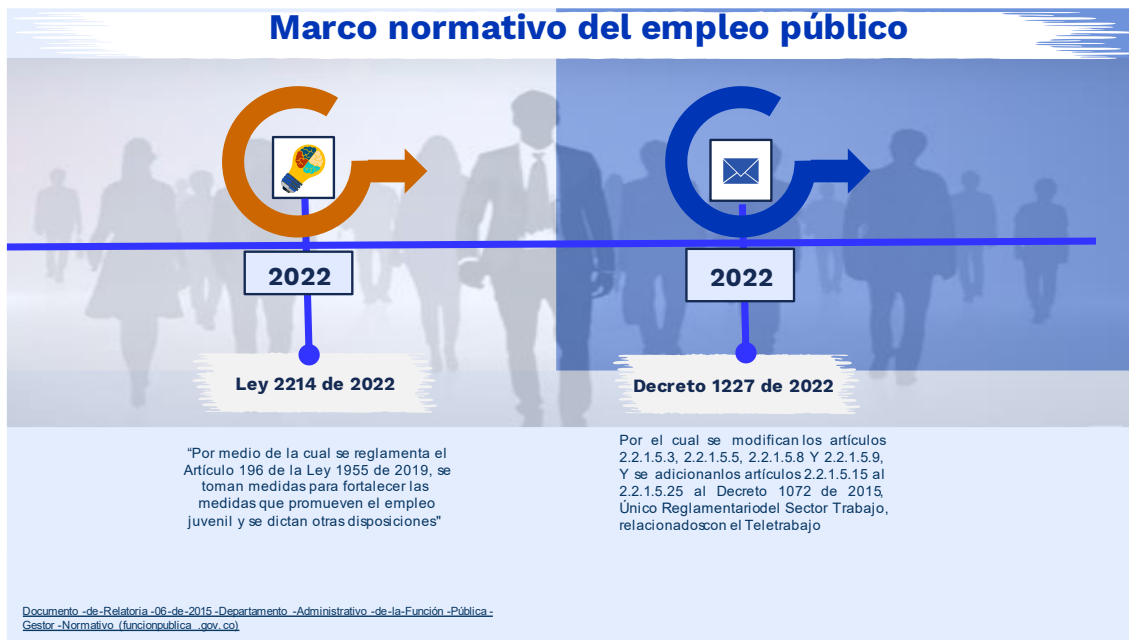
Adicional a lo anterior, se relaciona en la siguiente ilustración, la evolución normativa relacionada con el empleo público en Colombia:

*Ilustración 2. Marco Normativo del Empleo Público*









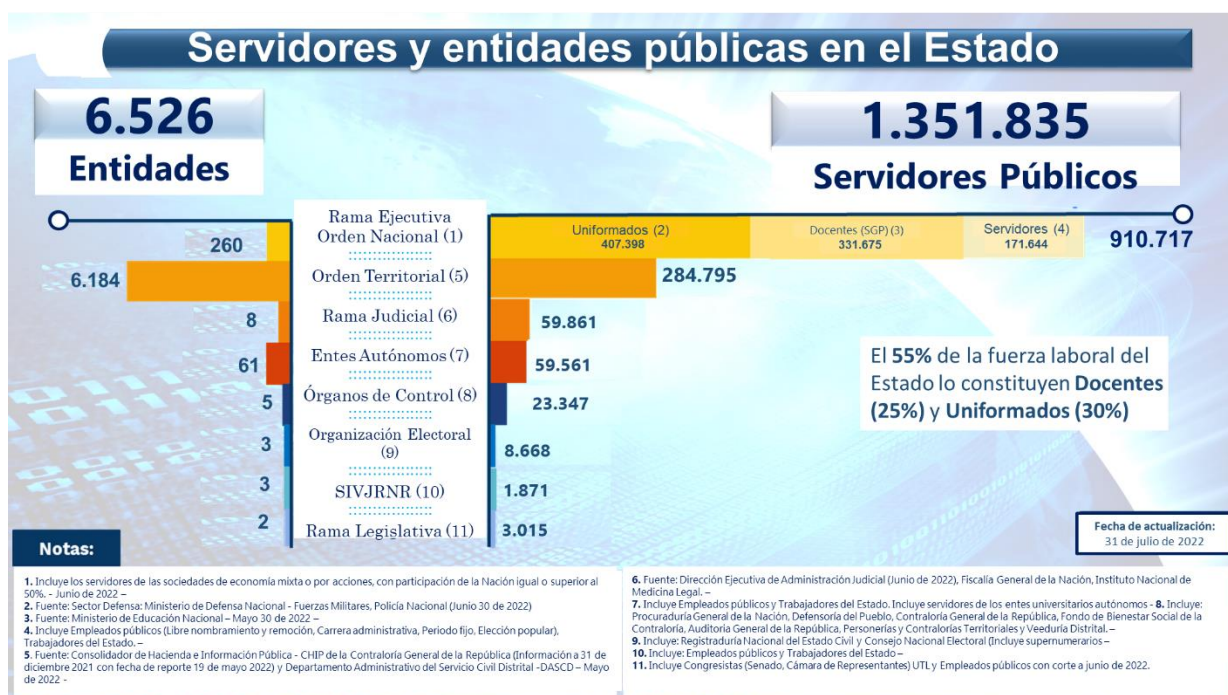
Fuente: Dirección de Empleo Público, 2022

## **Caracterización del empleo público en Colombia**

**A**ntes de entrar en materia sobre los avances en empleo público a lo largo de estos años, es necesario tener una mirada más precisa sobre cuántos, quiénes y dónde se encuentran aquellos servidores que hacen parte de la política en sus distintos niveles y cómo dicha información se ha convertido también en una base para desarrollar intervenciones de política con fundamento en la evidencia. Los datos del empleo público también demuestran la necesidad de reconocer esta política como de carácter transversal dentro de la administración pública pues existe un vínculo directo entre la provisión de bienes y servicios públicos y quienes lo llevan a cabo, es decir, los servidores públicos.

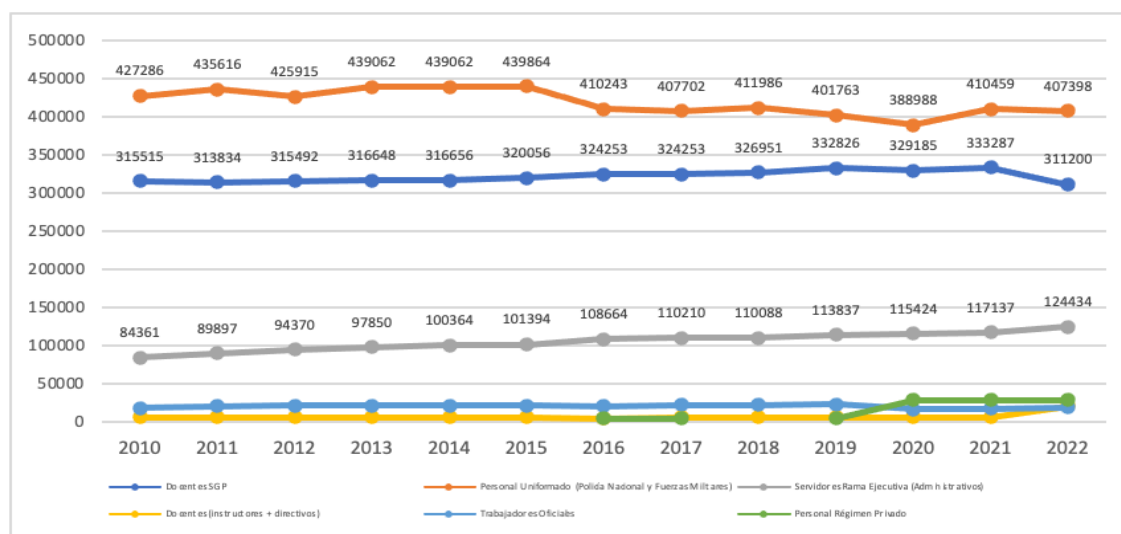
A continuación, se muestra el comportamiento en el número total de los servidores públicos desde el 2010, según ramas y órganos del poder público, según la información disponible en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP y demás fuentes institucionales. Adicionalmente, la línea de color gris corresponde al total, que para finales de 2021 y julio de 2022 se situaba en 1.351.835 servidores públicos como se puede apreciar en las siguientes ilustraciones.

Ilustración 3. Servidores y entidades públicas en el Estado



Fuente: Ver nota al pie número 3

Ilustración 4. Crecimiento de los servidores públicos 2010-2021<sup>3</sup>



<sup>3</sup> **Fuentes:** (1) Entes Autónomos: Información reportada por las entidades, incluye empleos públicos y trabajadores oficiales

(2) Territorio: 1. Empleos del orden territorial: Reporte CHIP Contraloría General de la República (Información a 31 de diciembre 2021 con fecha de reporte 19 de mayo 2022) y Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital -DASCD - Mayo de 2022 2.La información de planta para territorio está disponible desde el año 2016.

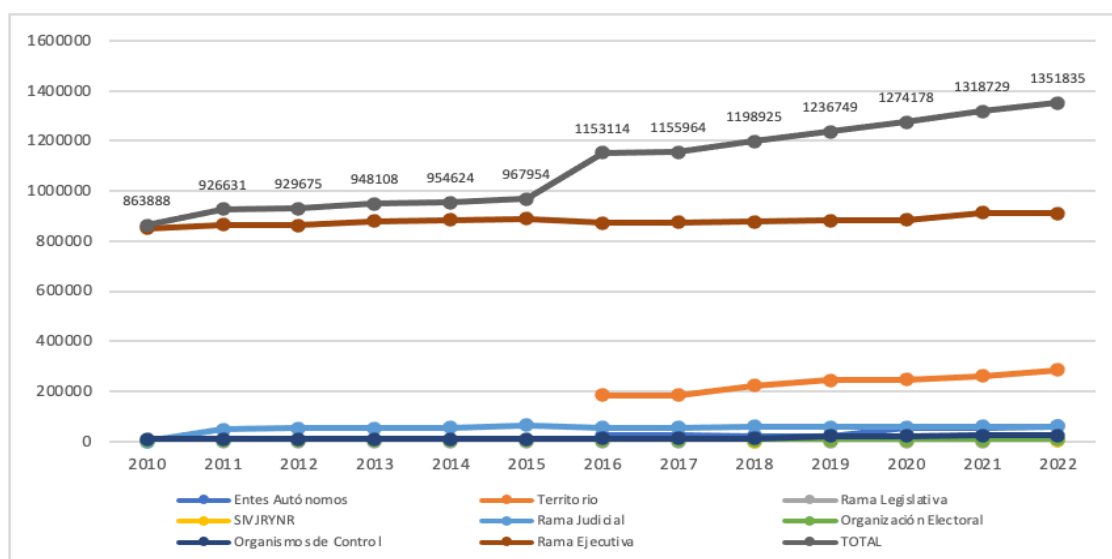
(3) Rama Legislativa: Incluye Congresistas (Senado y Cámara) + Empleados Públicos. Se incluye información de las UTL

(4) SIVJRYNR: Entidades que hacen parte del SIVJRYNR. Incluye empleados públicos y trabajadores oficiales

Fuente: Función Pública 2022

Como se puede apreciar, el mayor número de servidores se encuentra en la Rama Ejecutiva del orden nacional ya que estos números incluyen el personal uniformado (Policía Nacional y Fuerzas Militares), los docentes y el personal administrativo. La siguiente ilustración desagrega dichos valores:

Ilustración 5. Histórico servidores públicos Rama Ejecutiva del orden nacional 2010-2021<sup>4</sup>



Fuente: Ver nota al pie 4

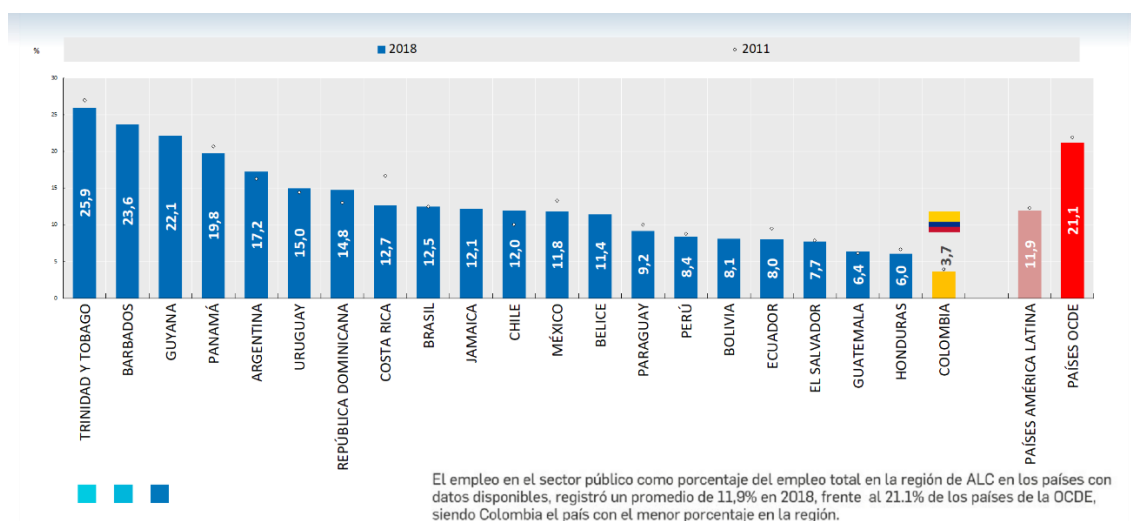
(5): Rama Judicial: Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (Junio de 2022), Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal

(6) Organización Electoral: Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral. 2022. Nota: Para los años 2016 y 2017 no se cuenta con el dato de planta del Consejo Nacional Electoral.

(7) Organismos de Control: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Fondo de Bienestar Social de la Contraloría, Auditoría General de la República, Personerías Territoriales, Contralorías Territoriales, Veeduría Distrital, 2022. Nota: A partir del 2019 se incluye el fondo de bienestar social de la contraloría, personerías territoriales, contralorías territoriales y veeduría distrital

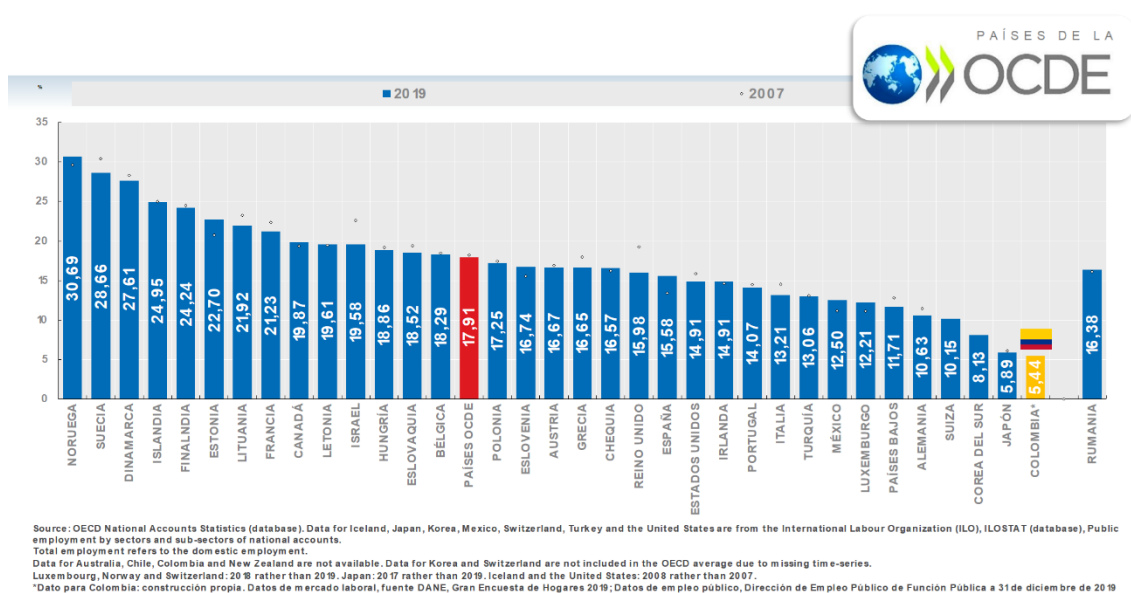
(8): Rama Ejecutiva: Empleos Rama Ejecutiva Orden Nacional: Dirección de Desarrollo Organizacional - Función Pública, incluye el total de servidores de las sociedades de economía mixta o por acciones, con participación de la Nación igual o superior al 50% - Junio de 2022. Nota: La información de personal régimen privado está disponible desde el año 2016.

Ilustración 6. Empleo público porcentaje del empleo total



Fuente: OCDE 2018

Ilustración 7. Empleo público como porcentaje del empleo total

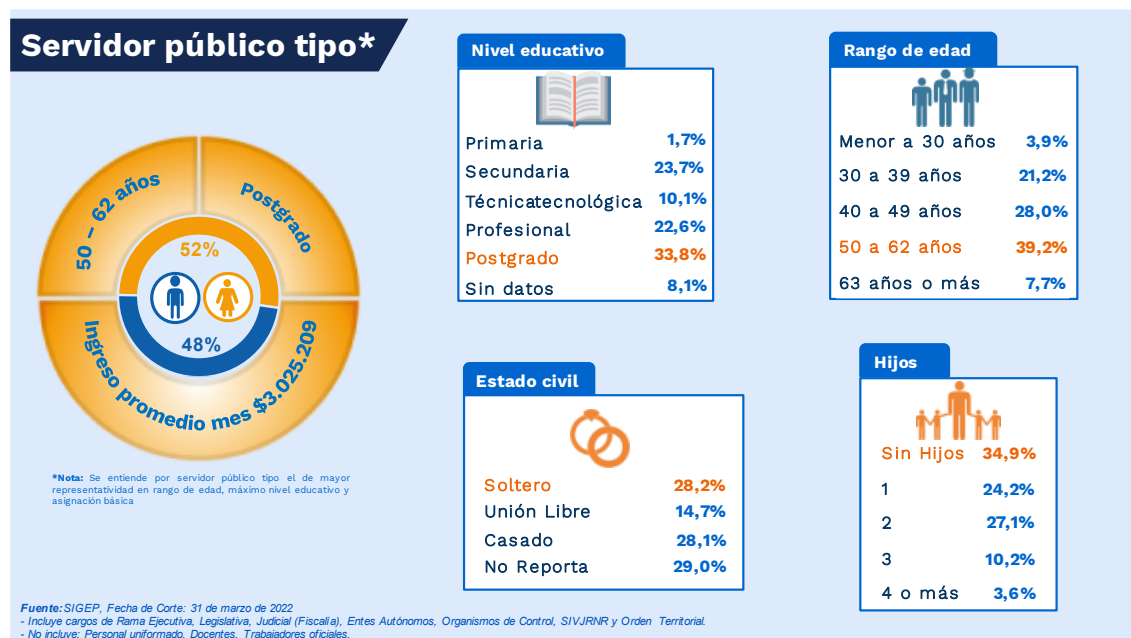


Fuente: OCDE, 2018

Ahora, gracias al SIGEP que es el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, se puede conocer con un nivel de detalle superior quiénes son esos servidores y cuáles son sus características predominantes, lo anterior depende de la gestión, actualización y calidad de la información reportada por las entidades y los servidores públicos. Función Pública realiza de forma trimestral una caracterización de servidores para monitorear su comportamiento con respecto a las medidas normativas y técnicas que se introducen, aunque es necesario resaltar que esta caracterización se mantiene actualizada en el

aplicativo web de la entidad para consulta de grupos interesados. Así las cosas, la última caracterización realizada por la Dirección de Empleo Público con corte a marzo de 2022 denota lo siguiente:

Ilustración 8. Servidor público tipo



Fuente: Función Pública – Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - (SIGEP) (marzo 2022)

A partir de la ilustración anterior es importante resaltar algunos elementos en relación con lo que será discutido en páginas posteriores en estrecha relación con los lineamientos de política que se han impartido en los últimos años:

- ➔ Casi el 40% de los servidores públicos se encuentra entre los 50 y 62 años, en contraposición con los menos de años que representan el 4%. Esto supone la necesidad de constituir un cuerpo de servicio civil con mayor representatividad intergeneracional y de ser conscientes del cambio generacional que enfrentará el servicio público en Colombia en un mediano plazo, de allí la importancia de seguir promoviendo Programas como “Estado Joven” y “Más Jóvenes en el Estado” que surgieron desde la Dirección de Empleo Público.
- ➔ Existe una participación casi igualitaria entre hombres y mujeres, de hecho, las mujeres representan el 52% del total de los servidores públicos. Sin embargo, es preciso señalar que esta cifra es el promedio general, es

decir que pueden existir brechas de género en ciertos sectores de la administración pública.

- El 33% de los servidores públicos tiene posgrado y más del 22% tienen pregrado. A pesar de los avances en este indicador en años recientes, es necesario continuar con los procesos de profesionalización de los servidores para fortalecer más el talento humano y de esta manera darles mayores herramientas a los servidores para cumplir mejor con su trabajo.
- El 65% de los servidores públicos, tienen uno o más hijos, lo que evidencia que en torno a cada servidor público hay una historia de vida, existe una familia.

Así las cosas, y después de tener un contexto general sobre las cifras del servicio público a lo largo de los años y actualmente, se procederá a estructurar el estado del arte a partir de los pilares que componen la política de Empleo Público pues sirven de hilo conductor tanto conceptual como técnicamente. De la misma manera, es importante resaltar que estos pilares están interrelacionados por lo tanto los avances identificados en cada pilar, también tendrán impactos sobre los demás pues como bien lo establece la Ley 909 de 2004 el empleo público es un *sistema*.





**III. Pilares del empleo público**

# III. Pilares del empleo público

La presente sección, como bien se indicó en la introducción, se estructura a través de los pilares de la política y por lo tanto, el análisis se centrará en los logros de la política de Empleo Público en los últimos años y cómo estos responden a las decisiones que se han tomado para el fortalecimiento de dichos pilares que componen dicha política y que responden a lo que en diversas fuentes, tanto académicas como diagnósticos internos de Función Pública se han podido evidenciar como obstáculos o desafíos sobre los cuales se debe trabajar. Por lo tanto, las siguientes secciones se estructurarán a partir de los siguientes pilares: mérito, competencias, desarrollo y crecimiento, productividad, gestión del cambio, integridad, diálogo y concertación y transformación digital. Es importante aclarar que la presente sección no tiene como finalidad dar explicaciones conceptuales que se encuentran consignadas en documentos técnicos y normativos dispuestos para tal fin, sino en presentar los avances que se han obtenido a lo largo de los años y situarlos de manera contextual.

## **Pilar 1. Mérito**

### **1 Avances en la Carrera Administrativa**

Este pilar tiene una base constitucional pues el mérito es un principio consagrado en la Constitución Política de 1991 para el acceso al empleo público, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 125 de la misma, ya que la lógica del constituyente es que las personas que hacen parte del servicio público deben pertenecer a él en virtud de sus propias capacidades, conocimientos y competencias para así mismo garantizar una correcta prestación de los servicios

a la ciudadanía. Este mismo principio es el que fundamenta normativa y técnicamente la carrera administrativa (bien sea el sistema general, sistemas especiales o específicos) y establece que los empleos públicos son por regla general de carrera administrativa a excepción de aquellos que indique la ley.

Si bien el principio constitucional de mérito está intrínsecamente relacionado con la provisión de empleos de carrera administrativa, este también debe ser extensivo para las demás formas de vinculación con el Estado bien sea en calidad de empleados o servidores públicos, como lo establecen la constitución y la ley, tal y como se recoge el Concepto Marco 07 de 2017, emitido por la Función Pública se puede catalogar de la siguiente manera:

**Tabla 1.** Clasificación de los Empleos del Orden Nacional y Territorial

<b>Clases de Vinculación con el Estado</b>	
<i>Empleados públicos</i>	Carrera Administrativa Libre nombramiento y remoción Periodo Fijo
<i>Miembros de corporación pública</i>	Temporales Servidores que integran los cuerpos colegiados de elección directa que representan al pueblo en los niveles nacional y territorial, i.e., Congresistas, Diputados y Concejales
<i>Trabajadores oficiales</i>	Servidores vinculados mediante un contrato de trabajo, por lo general se encuentran en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado
<i>Trabajadores que se rigen por el derecho privado</i>	Servidores vinculados mediante contrato de trabajo según las normas del Código Sustantivo de Trabajo. Por lo general se encuentran en las sociedades de Economía Mixta y Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios
<i>Supernumerarios</i>	Son auxiliares de la Administración vinculados a ella de manera temporal únicamente en casos de vacancia temporal de los empleados públicos como consecuencia de las licencias o vacaciones
<b>Clasificación de los Empleos (en el ámbito de aplicación de la Ley 909 de 2004 - artículo 5)</b>	
<i>Según naturaleza del empleo</i>	Carrera administrativa (por regla general) Elección popular Periodo fijo Trabajadores oficiales
<i>Según criterios de clasificación</i> <i>Según naturaleza de las funciones</i>	Libre nombramiento y remoción Nivel jerárquico
<b>Formas de provisión de los Empleos</b>	

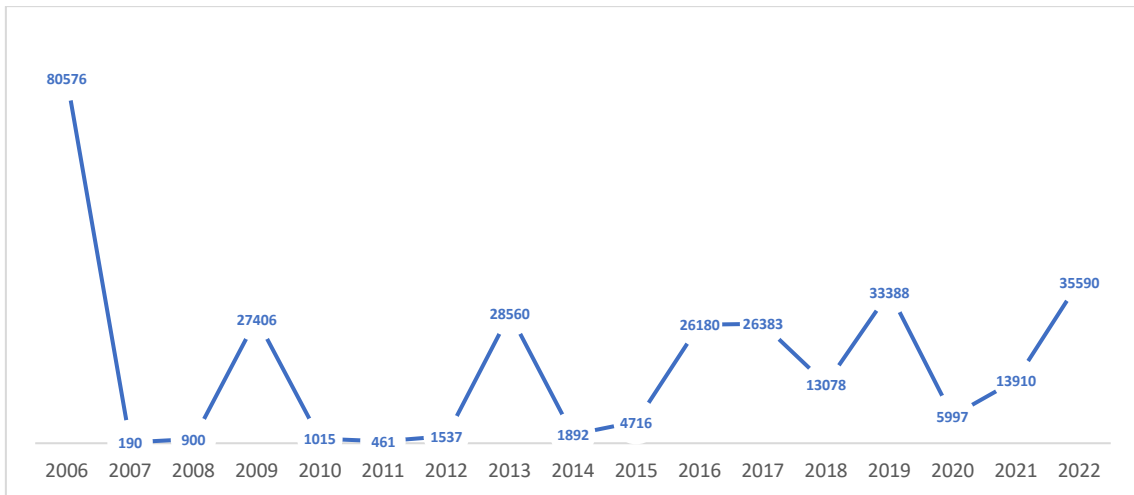
<i>Carrera Administrativa</i>	De acuerdo con el orden de prioridad establecido en el artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 1083 de 2015. Aquí se encuentra consignado los concursos de mérito
<i>Libre nombramiento y remoción</i>	
<i>Periodo Fijo</i>	Convocatoria pública
<i>Empleos temporales</i>	
	En este orden: 1. Uso de listas de elegibles vigentes; 2. Encargo de empleados en carrera administrativa en la entidad y 3. Convocatoria en página web

**Fuente:** Elaboración propia con base en Función Pública (2017)

A partir de la tabla anterior es posible tener un contexto más claro sobre cuál es el proceso de ingreso y gestión de los distintos empleos que se encuentran en la administración pública en Colombia. En ese sentido, y debido a que como bien lo establece la Constitución Política, los empleos son de carrera administrativa por regla general, es necesario hacer un énfasis sobre la provisión de dichos empleos desde la expedición de la Ley 909 de 2004, donde se establece que es la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) el órgano(órgano de origen constitucional) el autónomo e independiente responsable de la administración encargado de y vigilancia de la carrera administrativa para el sistema general y los sistemas específicos.

Según los datos del Plan Anual de Vacantes (Función Pública 2021), se tiene que desde la primera convocatoria para concursos de méritos en el año 2006 hasta el 2022, la CNSC había adelantado un total de 81 convocatorias, donde han sido ofertadas un total **311.658 vacantes definitivas del Orden Nacional y Territorial se han ofertado** (Abril 30 de 2022), **35% equivalente a más de 111.842 vacantes ofertadas en este gobierno y un 55% en los últimos 8 años**, de las cuales **4.976** corresponden a modalidad de ascenso desde la expedición de la Ley 1960 de 2019, distribuidas de la siguiente manera:

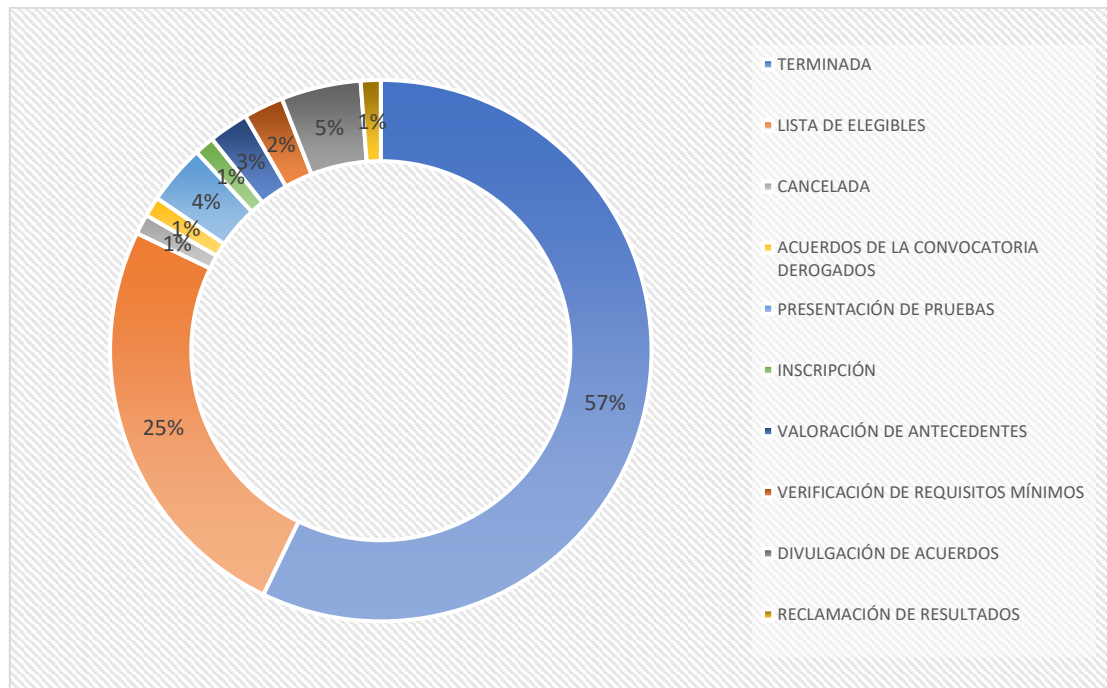
**Ilustración 9.** Histórico de vacantes ofertadas CNSC 2006-2021



**Fuente:** Datos tomados del SIEP, Informes de gestión publicados en la página WEB de la CNSC, BNLE (Función Pública, 2022)

Igualmente, es importante revisar en qué estado se encuentran las convocatorias anteriormente representadas:

**Ilustración 10.** Estado de las convocatorias CNSC 2006-2021



**Fuente:** Datos tomados del SIEP, Informes de gestión publicados en la página WEB de la CNSC, BNLE (Función Pública, 2022)

Las ilustraciones 9 y 10 denotan varios elementos que son relevantes para el análisis en clave de empleo público. Primero, es claro que el 2006 al ser el año

donde se iniciaron los concursos fue la vigencia que más vacantes ha ofertado históricamente, sin embargo de 2007 a 2015 se ve un comportamiento desordenado o discontinuo en el número de vacantes ofertadas, pues hay años con muchas vacantes (2009 y 2013) pero el resto de los años hay menos número de vacantes. Esto no debe pasar desapercibido pues los costos de los concursos siempre han sido una dificultad para las entidades y anteriormente la CNSC no “agrupaba” varias entidades en las convocatorias, así que los números bajos están relacionados no solo con pocas convocatorias sino con convocatorias de una sola entidad. Por lo que, cuando la CNSC tomó la decisión de agrupar varias entidades por convocatoria para así bajar los costos y tiempos de los concursos, si bien el número de convocatorias no aumentó (resultado esperado) sí aumentaron las vacantes ofertadas.

Segundo, la evaluación de los tiempos y costos de los concursos también coincide con dos elementos. Por un lado, el fortalecimiento de los lazos y el trabajo interinstitucional entre la CNSC y Función Pública con el propósito de seguir consolidando la carrera administrativa, disminuir el número de vacantes definitivas y disminuir la figura de la provisionalidad en el empleo público. Y por otro lado, y desde Función Pública desde la vigencia del 2016 y en adelante se empieza a estructurar y posteriormente a implementar lo que actualmente se conoce como la Gestión Estratégica del Talento Humano - GETH (tema que se abordará en mayor detalle más adelante).

Bajo este contexto, uno de los principales lineamientos de la GETH y sobre lo que se ha orientado la asesoría técnica de Función Pública es la importancia que tiene la consolidación de la carrera administrativa al interior de las entidades y que comprende diversos elementos como la planificación del empleo y de los concursos, los ajustes a los manuales de funciones y competencias laborales, el reporte de las vacantes definitivas a la CNSC, entre otros.

Tercero, la ilustración 10 denota que gracias al trabajo mancomunado entre Función Pública y la CNSC actualmente no hay procesos de convocatoria suspendidos o demandados por orden judicial; situación que en el pasado era recurrente y que también entorpecía y dilataba los tiempos de las convocatorias y el ingreso a la carrera administrativa de quienes habían concursado y ganado

los concursos. Esto sugiere que los tiempos de los concursos han disminuido y que ya hay un criterio más unificado dentro de la rama judicial con respecto a las demandas que enfrentan este tipo de convocatorias.

Cuarto, es deducible las consecuencias de la pandemia por COVID-19 a partir de la Ilustración 5, pues el número de vacantes ofertadas para 2020 y 2021 bajó un poco con respecto a los años anteriores pero es entendible este fenómeno desde un punto de vista económico que significó la pandemia y los obstáculos que se generaron para la realización de ciertas etapas de los concursos, pero siempre estuvo el trabajo por cada vez más mejorar la calidad y pertinencia de las pruebas de selección meritocrática. Sin embargo, los números también demuestran que aun pese a un contexto nacional y mundial desfavorable, los concursos siguieron avanzando.

Dos aspectos adicionales deben destacarse, con un impulso histórico al mérito en el empleo público, por un lado, los concursos en los municipios PDET, donde se han ofertado 4.723 vacantes en 161 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Y por otro, los concursos municipios de 5ª y 6ª categoría, se han ofertado 3.501 vacantes de 593 entidades, y para el segundo semestre de 2002 todos estos cargos tendrán listas de elegibles e ingresan los servidores públicos a periodo de prueba.

Así que en total ***“311.658 vacantes del Orden Nacional y Territorial se han ofertado y de estos el 55% equivalente a más de 171.013 vacantes durante el periodo del 2014 al 2022”***.

## 2 El significado de la Ley 1960 de 2019

La expedición de la Ley 1960 de 2019 es un hito en la transformación del empleo público en Colombia pues corrige dos limitantes que impedían la modernización del sistema y el desarrollo de una carrera administrativa como la definida en la Ley 909 de 2004. Los cambios que se introdujeron parten también de diagnósticos concretos tales como el BID (2014) así como, análisis internos entre las entidades coordinadoras de la política, entidades implementadoras de la política, organizaciones sindicales y servidores en general.

En este sentido, el primer problema que se solucionó fue la definición de la movilidad vertical, es decir, la posibilidad de realizar concursos cerrados de ascenso para aquellos servidores que se encuentran actualmente escalafonados en carrera administrativa. Lo anterior protege el principio de mérito pues el ascenso se da bajo esas condiciones y al mismo tiempo agrega un elemento de reconocimiento, motivación y flexibilidad extra para aquellos servidores que estén interesados en seguir ascendiendo dentro del servicio público. El concurso de ascenso quedó definido en el artículo 2 la Ley 1960 de 2019 de la siguiente manera:

*“(...) El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.*





**El concurso será de ascenso cuando:**

**1.** *La vacante o vacantes por proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo, o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.*

**2.** *Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.*

**3.** *El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.*

*“Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el (30%) de las vacantes a proveer. El setenta (70%) de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.*

*Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuaran en el concurso abierto de ingresos sin requerir una nueva inscripción” (Congreso de la República, 2019)*

Segundo, solo poder ofrecer programas de capacitación a los servidores de Libre Nombramiento y Remoción, y de carrera administrativa suponía un obstáculo para la profesionalización del servidor público. Si bien la lógica detrás de la Ley 909 de 2004 es que no había una razón técnica suficiente para ofrecer esto a servidores en provisionalidad (por ejemplo) debido a que su paso por el Estado

sería transitorio una vez se adelantarán los concursos; la realidad, es que los concursos podían tardar varios años y las entidades contaban con servidores provisionales o temporales que podían y necesitaban capacitar, sin poder hacerlo. Bajo esta premisa de profesionalización en aras de mejorar la prestación del servicio, la Ley 1960 de 2019 extendió el derecho a todos los servidores públicos para acceder a los programas de bienestar y capacitación independientemente de su tipo de vinculación con el Estado (artículo 3).

Por último, el tercer problema que soluciona la Ley 1960 de 2019 es de la llamada movilidad horizontal (artículo 4). Esto se enmarca en que los empleos públicos no solo se diseñan a partir de los conocimientos técnicos requeridos para su desarrollo sino también a partir de las competencias que los empleos requieren, y que están en directa relación con la profesionalización, la evaluación del desempeño, el desarrollo del servidor, entre otros aspectos. Sobre este último punto, se está en el proceso de establecer lineamientos claros sobre cómo va a funcionar el mecanismo de movilidad horizontal para que sea puesto en marcha eficazmente.

### **3 Empleo Público diverso e incluyente**

La necesidad de contar con un empleo público diverso e incluyente se relaciona directamente con los procesos de transformación de este, pues debe incluir un enfoque que tenga como objetivo la atracción de talento diverso, para constituir un cuerpo de servicio civil representativo respecto a la población por la que trabaja. Es por esto por lo que la representatividad en el sector público está directamente relacionada con procesos de relevancia transversal como la toma de decisiones, la percepción ciudadana de las entidades, la legitimidad de las decisiones ante la población y, la transparencia, entre otros.

Así las cosas, Función Pública ha puesto en marcha una serie de acciones orientadas a la construcción paulatina de la inclusión y la diversidad en el sector público en tres componentes: jóvenes, género y personas con discapacidad (PcD). Estas acciones se han basado tanto en actualizaciones del marco

normativo como en intervenciones de política pública a favor de los segmentos poblacionales que estos tres componentes representan, que se encuentran resumidas en la siguiente tabla:

**Tabla 2.** Acciones implementadas en el marco del empleo público diverso e incluyente

Marco Normativo		
Norma	Componente	Acción central
Decreto 2011 de 2017 (compilado en el Decreto 1083 de 2015)	Discapacidad	Establece porcentajes de vinculación de las PcD en la planta de personal de la entidad según tamaño e implementación gradual del porcentaje
Ley 1780 de 2016	Jóvenes	Define la estructuración del Programa Estado Joven para la realización de prácticas laborales en las entidades del sector público.
Ley 1955 de 2019 (Ley del PND), artículo 196	Jóvenes	Promoción ingreso de jóvenes en el sector público
Decreto 2365 de 2019	Jóvenes	Establece lineamientos para la modificación de las plantas de personal en pro del ingreso de los jóvenes entre los 18 y 28 años al sector público
Ley 581 de 2000	Género	Define porcentaje (30%) para la participación de mujeres en los niveles decisorios de la administración pública
Decreto 455 de 2020	Género	Paridad de empleos en el nivel directivo de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial
Ley 2214 de 2022	Jóvenes	se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil.
Intervenciones en la política de empleo público		
Instrumento	Componente	Acción central

<b>Matriz GETH</b>	Todos	Medición del estado de implementación de los lineamientos y formulación de recomendaciones de la política de GETH en las entidades a través de su Plan estratégico de Talento Humano
<b>FURAG-MDI<sup>5</sup></b>	Todos	Medición del estado de implementación de los lineamientos y formulación de recomendaciones
<b>Reporte discapacidad - trimestral</b>	Discapacidad	Monitoreo de los avances en la implementación del Decreto 2011 de 2017, así como en la caracterización de los servidores y contratistas con discapacidad
<b>Reporte jóvenes - trimestral</b>	Jóvenes	Monitoreo de los avances en la implementación del Decreto 2365 de 2019, así como en la caracterización de los servidores y contratistas jóvenes entre los 18 y 28 años
<b>Informe Ley de Cuotas - anual</b>	Género	Monitoreo cumplimiento de la Ley de Cuotas y del Decreto 455 de 2020
<b>Asesoría y capacitación a las entidades según demanda</b>	Todos	Socialización y asesoría en la planificación e implementación de los lineamientos de empleo público diverso e incluyente

**Fuente:** Elaboración propia, 2022

A partir de lo anterior, es importante revisar cuál ha sido el avance sobre cada uno de los componentes, como se explicará a continuación.

<sup>5</sup> Las cifras que se presentarán cuya fuente sea el FURAG, es importante aclarar que se están tomando solo las entidades que tienen puntuación en la P01 (Talento Humano), es decir, no corresponden al total del universo de entidades que reportan en el FURAG.



## 3.1. Jóvenes

**C**on respecto al componente de jóvenes, se deben revisar los avances desde dos dimensiones. Por un lado, frente a los resultados del Programa Estado Joven, que se desde la vigencia 2016 y a corte de julio de la vigencia 2022 se han realizado nueve (9) convocatorias, más una novena convocatoria en etapa de planeación para el segundo semestre de 2022 y donde se tienen recursos para financiar 1.364 plazas. Y por otro lado, desde los números de vinculación y contratación de jóvenes en las entidades públicas derivadas de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2365 de 2019 a través de la estrategia “*Más Jóvenes en el Estado*”.



### 3.1.1. Programa Estado Joven

**E**ste Programa tiene como origen normativo la Ley 1780 de 2016 que exhortaba al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo de la Función Pública a crear un programa de prácticas laborales en el sector público que les facilitara a los jóvenes la transición del ciclo formativo al mercado laboral. Estado Joven está pensado como un programa para el fomento del talento joven y su atracción al sector público, es decir, que los beneficiarios no son solo aquellos estudiantes seleccionados, sino también las entidades públicas que tienen la posibilidad de contar con jóvenes formados, preparados y con vocación de servicio.

Dentro de las principales ventajas de la participación de los jóvenes en el Programa se encuentran:

- Pago de un auxilio de práctica equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente.
- Certificación de las prácticas, que se cuentan como experiencia laboral

- Pago de seguridad social (en las convocatorias 1 a 6)

En la siguiente tabla se encuentra resumido el número de beneficiarios por cada convocatoria, es importante señalar que derivado de una decisión judicial se tuvo que modificar el esquema de financiación del Programa; por lo que las convocatorias 1 a 6 contaban con la financiación del FOSFEC (como se establecía en la Ley 1780 de 2016), y en lo relacionado con las convocatorias 7 y 8 se cuenta con otro esquema de financiación que son recursos que pertenecen al Presupuesto General de la Nación, asignados al Ministerio del Trabajo. Con respecto a los recursos invertidos, se tiene que el presente gobierno entre el 2018 y el 2021 ha destinado \$25.520.618.287 y para el 2022 se tiene un presupuesto asignado de \$12.132.446.690 (MinTrabajo y Función Pública, 2018-2022)

*Tabla 3. Resultados históricos Convocatorias Programa Estado Joven*

<b>Convocatoria</b>	<b>Número de beneficiados</b>	<b>Entidades participantes</b>
<i>Piloto (1)</i>	71	10
<i>Segunda</i>	2.605	397
<i>Tercera</i>	1.576	257
<i>Manos a la Paz</i>	275	71 Municipios PDET
<i>Cuarta</i>	1.397	278
<i>Quinta</i>	1.063	226
<i>Sexta</i>	1.111	298
<i>Séptima</i>	1.245	282
<i>Octava</i>	1.091	242
<i>Novena</i>	1.364	En curso
<b>Total</b>	<b>11.798</b>	<b>Más de 800 entidades participantes</b>

**Fuente:** Función Pública y Ministerio del Trabajo (2016-2022)

Para el segundo semestre de 2022, se viene ejecutando la novena convocatoria, llegando así a los 11.798 jóvenes beneficiados, incluyendo la 9° convocatoria que está en curso.



### 3.1.2. Estrategia *Más Jóvenes en el Estado*

A partir de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y de la posterior expedición del Decreto 2365 de 2019, se plantearon mecanismos claros para la inserción de los jóvenes en el sector público. Las entidades deben propender por la selección de los jóvenes a través de la actualización de los manuales de funciones, y en el escenario de creación de nuevos empleos (o nuevas entidades), el 10% de las plantas deben corresponder a empleos donde se exija experiencia laboral previa. Función Pública ha venido monitoreando la implementación de estos lineamientos en las entidades a través de tres canales principales:

- ➔ Caracterización de servidores públicos jóvenes.
- ➔ Encuestas trimestrales para el seguimiento a la vinculación y contratación de jóvenes entre los 18 y 28 años.
- ➔ Reporte de FURAG, con periodicidad anual de la vigencia inmediatamente anterior.

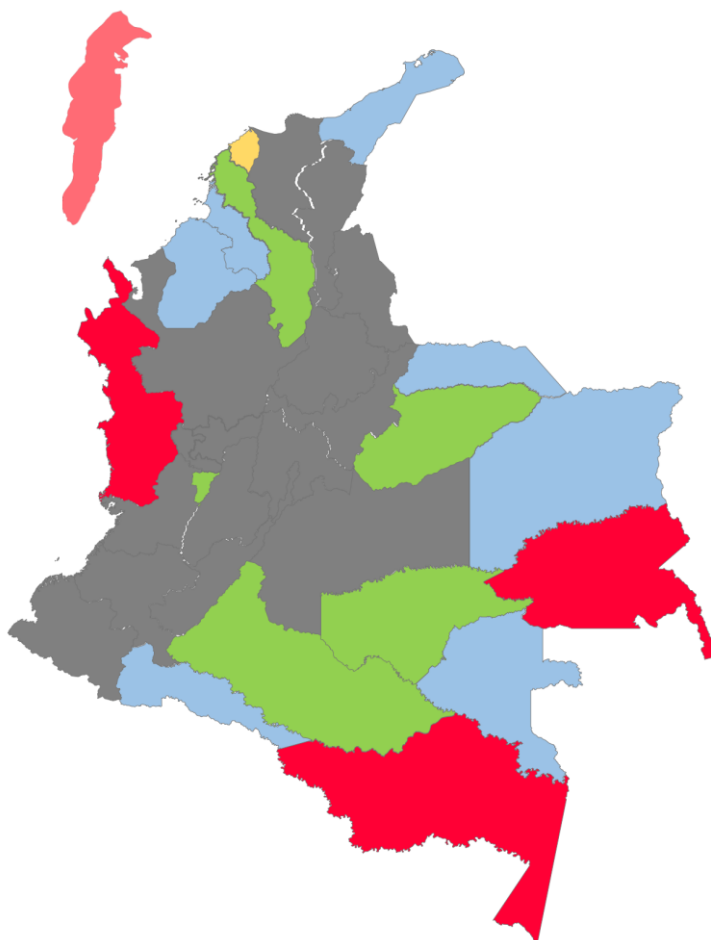
Estas tres fuentes de información suponen la base para un análisis más detallado y la formulación de recomendaciones orientadas directamente a aumentar el ingreso de jóvenes al sector público, el último corte de la encuesta en lo relacionado con la vinculación y contratación de jóvenes entre los 18 y 28 años es el siguiente:

*Tabla 4. Panorama actual vinculación y contratación de jóvenes*

Total General Jóvenes	Total Entidades	Total jóvenes entidades Orden Nacional	Total jóvenes entidades Orden Territorial	Servidores Públicos	Contratistas
54.407	1.353	23.735	33.783	9.978	47.540

Fuente: Encuesta DEP, resultado acumulado de enero 2021 al 31 de julio de 2022

**Ilustración 11.** Distribución geográfica jóvenes en el territorio



**Fuente:** Función Pública, enero de 2022 (encuesta)

	1-250	1
	251-500	2
	501-750	3
	751-1000	4
	más de 1000	5

De acuerdo con el mapa anterior, se puede observar que en general las entidades están apostando activamente a la vinculación y contratación de jóvenes. Aunque es necesario reforzar el acompañamiento y asesoría en los departamentos de Amazonas, Guainía, Chocó y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina debido a que son los que menos jóvenes reportan. y se deben orientar acciones que permitan dar cumplimiento con lo estipulado



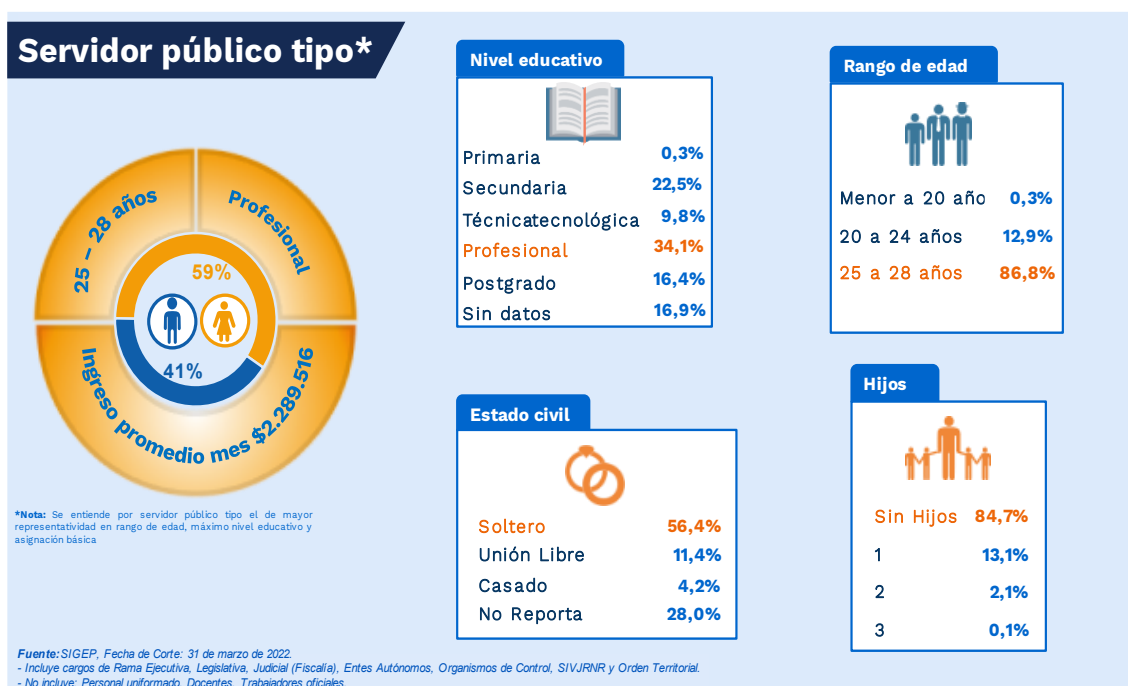
en el Decreto 2365 de 2019 y la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

En general, se demuestra que el ingreso de los jóvenes se ha convertido en una prioridad para la gran mayoría de las entidades tanto del orden nacional como territorial, aunque como es de esperarse, el número de contratistas es altamente superior al de jóvenes servidores. Lo anterior obedece a diversas razones tales como:

- ✧ Alto nivel de regulación del empleo público colombiano.
- ✧ La creación de nuevos empleos o entidades es algo esporádico y que depende directamente de los recursos financieros y análisis técnicos sobre modificación de plantas.
- ✧ El modelo de carrera administrativa actual que salvaguarda el principio constitucional de mérito.
- ✧ La edad de retiro forzoso de los servidores que ya cumplieron su edad de pensión.

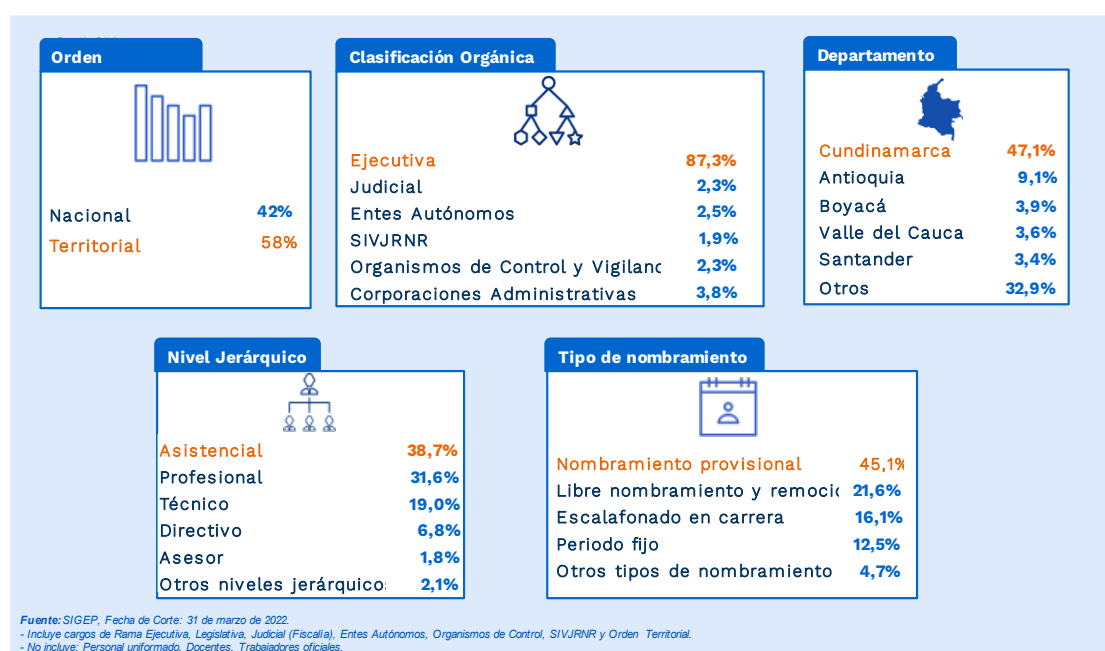
Sin embargo, a través de la información del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP se tiene una caracterización de los servidores públicos jóvenes que denota ciertos elementos que deben tenerse en cuenta para analizar los impactos de la estrategia *“Más Jóvenes en el Estado”*. A continuación, dos ilustraciones que caracterizan a ese joven servidor promedio:

Ilustración 12. Servidor Público Joven Tipo - I



Fuente: Función Pública - SIGEP, marzo 2022

Ilustración 13. Servidor Público Joven Tipo - II



Fuente: Función Pública - SIGEP, marzo 2022

Así las cosas, los anteriores datos y estadísticas denotan la relevancia de ciertos puntos sobre los cuales es necesario hacer énfasis dado la necesidad de diseñar estrategias para constituir un cuerpo de servicio civil más diverso y

representativo, así como en lo relacionado con el marco normativo vigente. Por ejemplo:

- Se debe hacer énfasis en la vinculación de técnicos-tecnólogos y profesionales con posgrado.
- No hay concordancia entre el nivel educativo (profesional) y el nivel jerárquico (asistencial) preponderantes. Esta es una situación compleja y que debe generar una alerta pues no es eficiente que los jóvenes cualificados y con un nivel educativo superior, no estén en el nivel profesional y/o asesor de forma mayoritaria<sup>6</sup>.
- Importancia de incluir las equivalencias en los manuales de funciones y competencias laborales, esto a la luz de seguir afianzando los mecanismos que puedan favorecer la vinculación de jóvenes en el Estado.

De allí, la importancia de la expedición del Decreto **962 de 2021**, que estableció las directrices para el reconocimiento de la experiencia previa como experiencia profesional válida para la inserción laboral de jóvenes en el sector público. Un avance que trajo resultados cuantitativos muy significativos.

**“El Programa Estado Joven ha beneficiado a más de 11.700 jóvenes de diferentes Instituciones de Educación Superior, se han invertido más de \$51 mil millones de pesos entre el 2016 y el primer semestre del 2022. El estimado de inversión en el segundo semestre de 2022 es de \$6 mil millones. Es el programa de prácticas remuneradas en el sector público más grande de América latina”**

---

<sup>6</sup> Igualmente, en este punto se puede presentar una distorsión en los datos debido a que los dragoneantes del INPEC son por lo general jóvenes bachilleres y este empleo se encuentra en el nivel asistencial. Sin embargo, es necesario establecer el porcentaje de jóvenes que se encuentran en empleos por debajo de su nivel de formación actual.



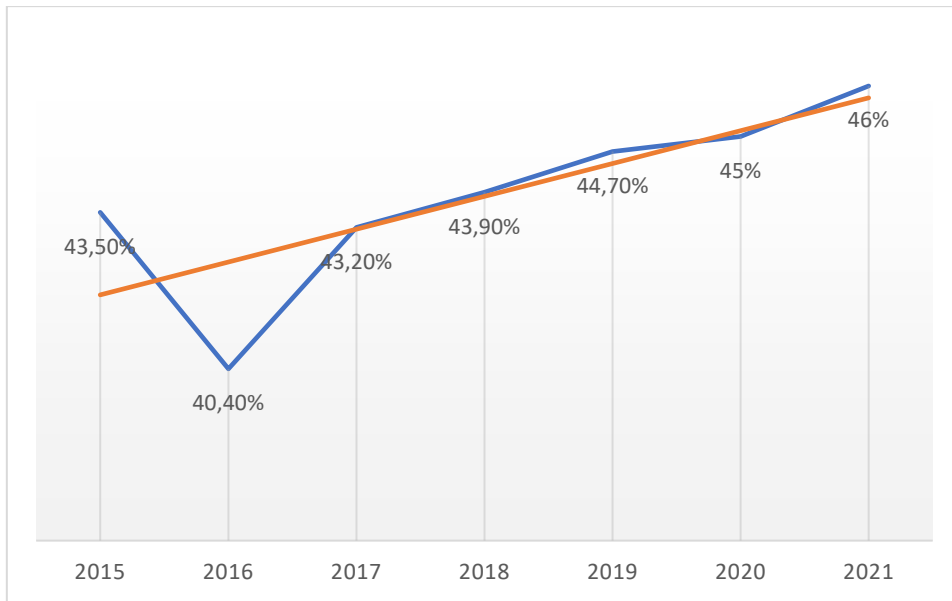
## 3.2. Género

Como se mencionó anteriormente, el empleo público ha hecho dos grandes cambios normativos para impulsar la efectiva participación de la mujer en el sector público, especialmente en los cargos de nivel directivo (Ley 581 de 2000 y Decreto 455 de 2020). Función Pública hace monitoreo del cumplimiento e implementación de lo anterior a través de dos fuentes principales:

- Reporte e informe anual de Ley de Cuotas
- Reporte de FURAG sobre el cumplimiento del Decreto 455 de 2020

Estas fuentes de información suponen la base para un análisis más detallado y la formulación de recomendaciones orientadas directamente a aumentar la participación de la mujer en altos cargos directivos del sector público. El reporte e informe anual de Ley de Cuotas se viene realizando desde el año 2004, sin embargo, por estructuración metodológica y criterio técnico del informe, solo se tomará el histórico desde la vigencia 2015 para que sea comparable la cifra, año a año. De manera general, como promedio ponderado entre el Máximo Nivel Decisorio (MND) y el Otro Nivel Decisorio (OND), se tiene la siguiente información:

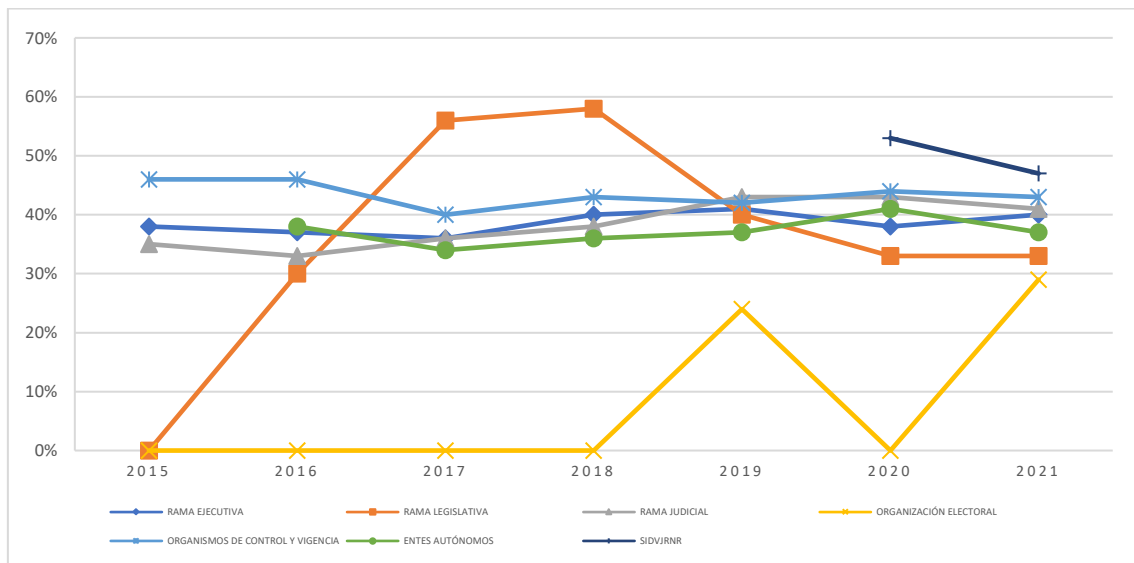
**Ilustración 14.** Evolución histórica Ley de Cuotas 2015-2021



**Fuente:** Función Pública, 2022

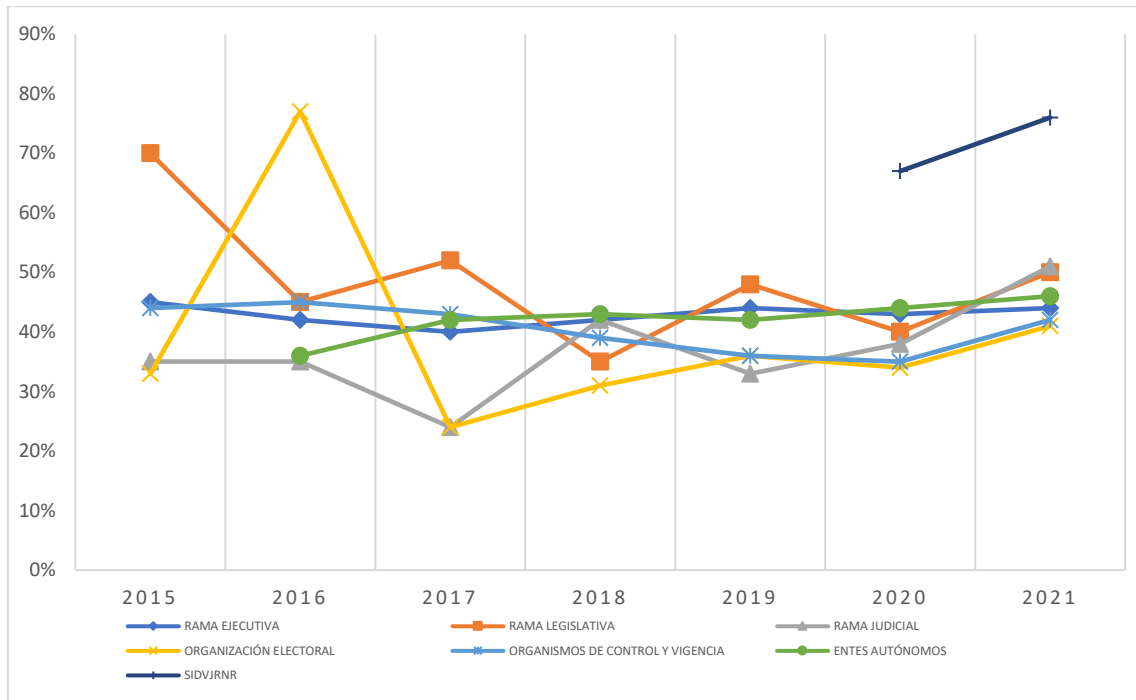
De forma más detallada por nivel decisorio y orden, se tiene:

**Ilustración 15.** Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 MND- Orden Nacional



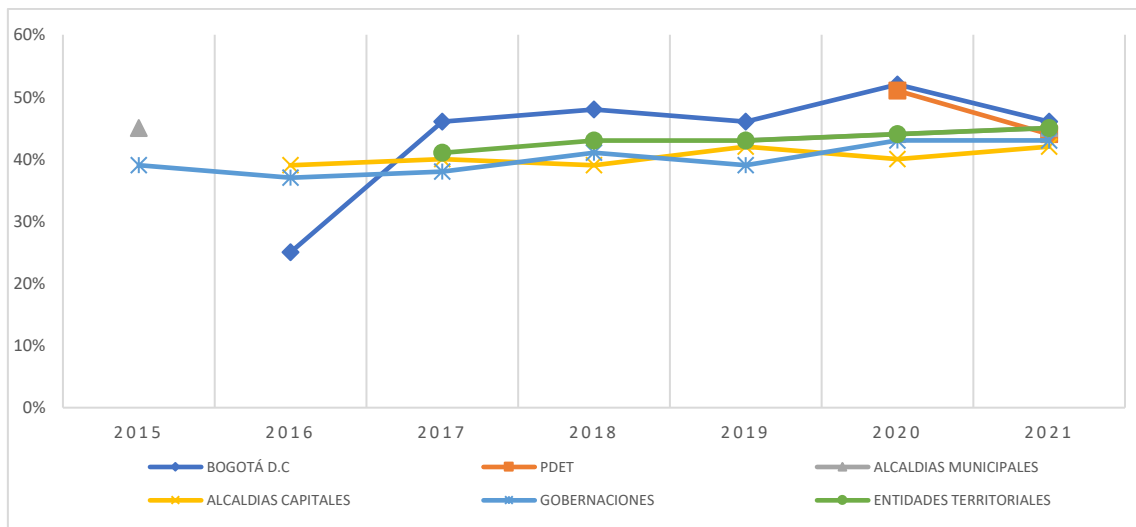
**Fuente:** Elaboración propia con base en Función Pública, Informes Ley de Cuotas 2015-2021

**Ilustración 16.** Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 OND- Orden Nacional



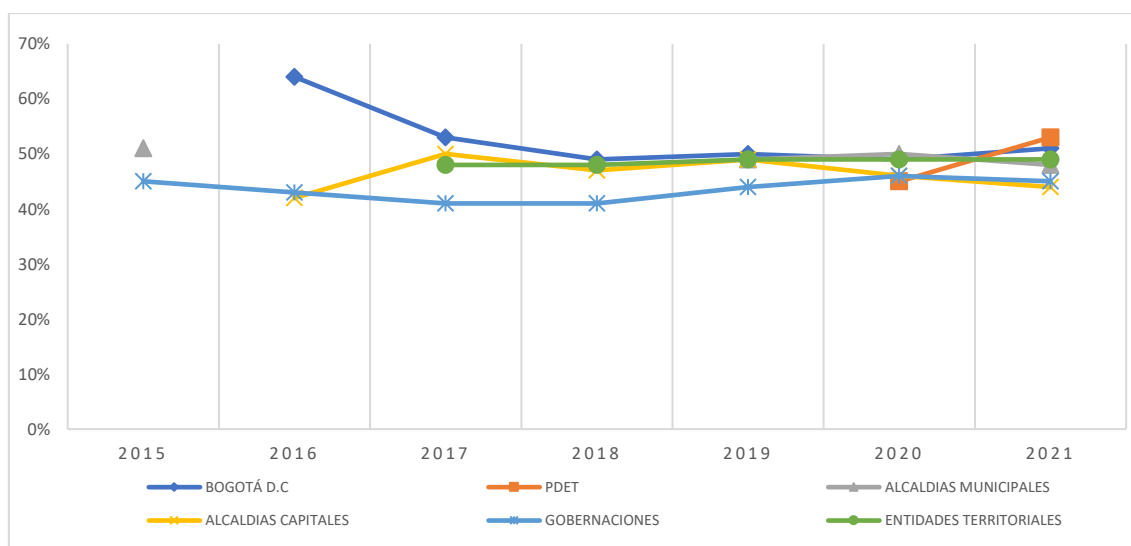
**Fuente:** Elaboración propia con base en Función Pública, Informes Ley de Cuotas 2015-2021

**Ilustración 17.** Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 MND- Orden Territorial



**Fuente:** Elaboración propia con base en Función Pública, Informes Ley de Cuotas 2015-2021

**Ilustración 18.** Participación de la mujer Ley de Cuotas histórico 2015-2021 OND- Orden Territorial



**Fuente:** Elaboración propia con base en Función Pública, Informes Ley de Cuotas 2015-2021

Como se puede ver de forma agregada, el aumento en la participación de la mujer en los altos cargos de la administración pública es considerable y está -en general- por arriba de la cuota establecida por la Ley 581 de 2000 (30%) al ubicarse, en la última medición en 46% Ilustración 18)<sup>7</sup>. Sin embargo, en el orden nacional se observa que la Organización Electoral ha incumplido la cuota en el MND entre el 2015-2021 y la Rama Legislativa, si bien ha tenido años de amplio cumplimiento, otros han estado sobre el porcentaje de la cuota Ilustración 15). Con respecto al OND, todos han cumplido la cuota de forma general, aunque la Organización Electoral y la Rama Judicial no lo han hecho en algunas vigencias Ilustración 16.

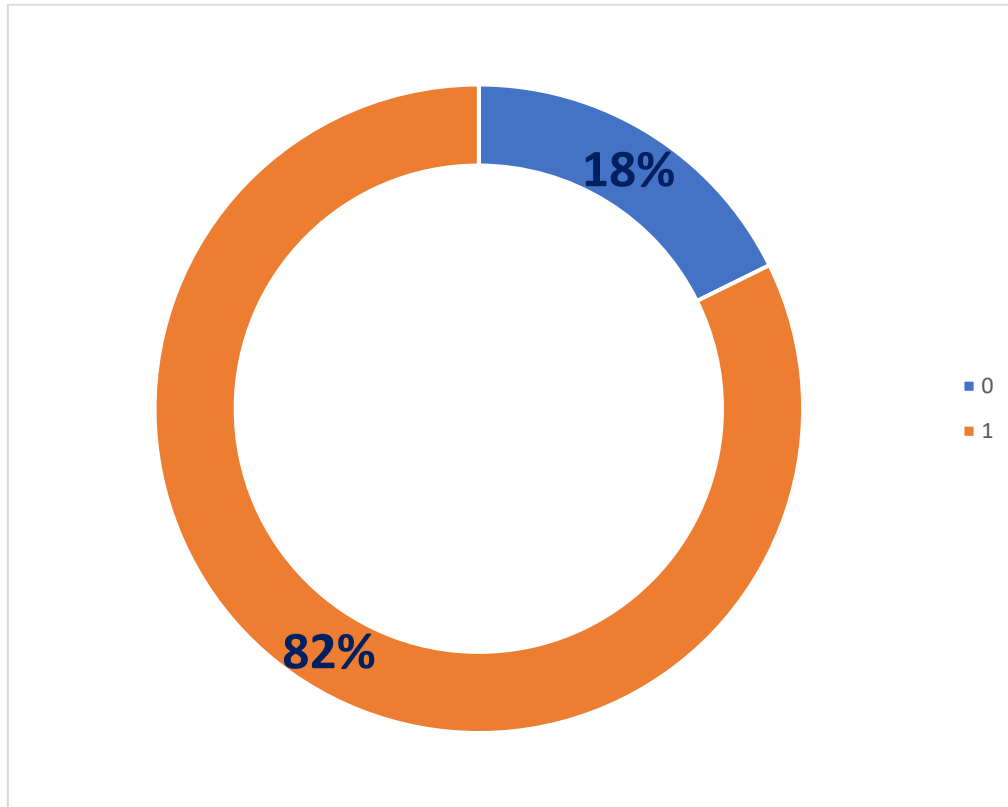
A nivel territorial, para el MND se ha cumplido la cuota ampliamente, donde solo la administración distrital en el 2016 estuvo por debajo del 30% Ilustración 17. Y para el OND, la cuota se ha cumplido siempre por encima de lo estipulado por las distintas entidades que componen el orden territorial.

Ahora, con respecto a la medición del Decreto 455 de 2020, según lo reportado por las entidades en el FURAG (2021), se observa lo siguiente, donde (0)

<sup>7</sup> Es importante recordar que las gráficas aquí presentadas agregan los resultados de las entidades por orden, rama/órgano del poder público por razones explicativas y de presentación de la información. Sin embargo, cada entidad es la directamente responsable del cumplimiento de la Ley de Cuotas.

corresponde a entidades que no están cumpliendo lo establecido por el Decreto y (1) las que sí lo están haciendo:

*Ilustración 19. Decreto 455 de 2020 - Orden Nacional*



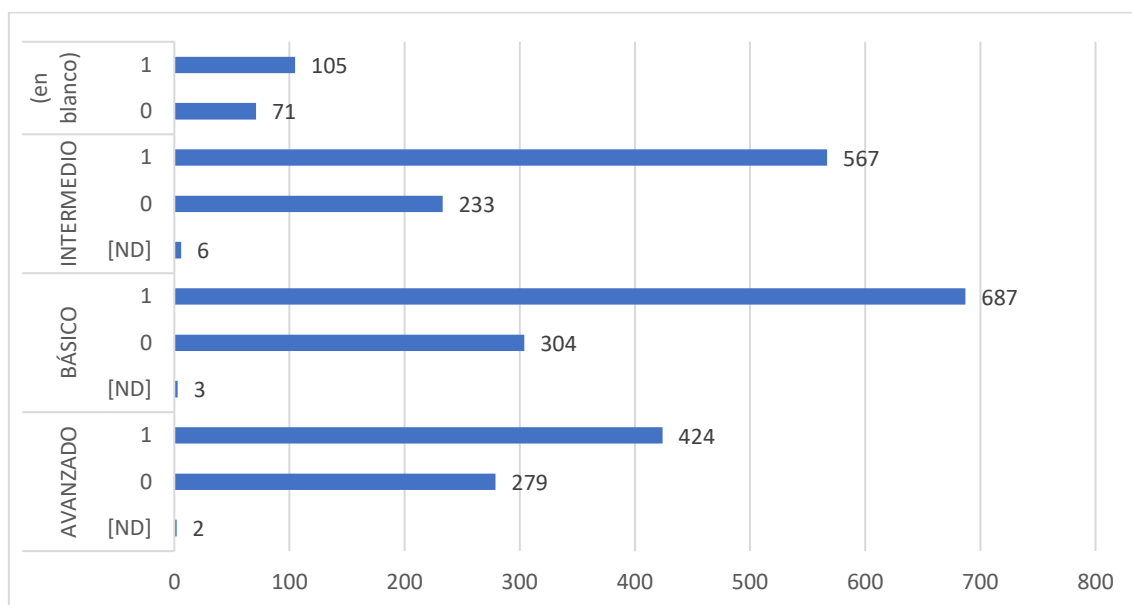
**Fuente:** FURAG, 2021

El 18% que se ve en la ilustración anterior, corresponde a 18 entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que según su propio reporte no estaban cumpliendo lo estipulado por el Decreto 455 de 2020.



Igualmente, a nivel territorial se tiene lo siguiente, según grupo par:

**Ilustración 20.** Decreto 455 de 2020 - Orden Territorial<sup>8</sup>



**Fuente:** FURAG, 2021

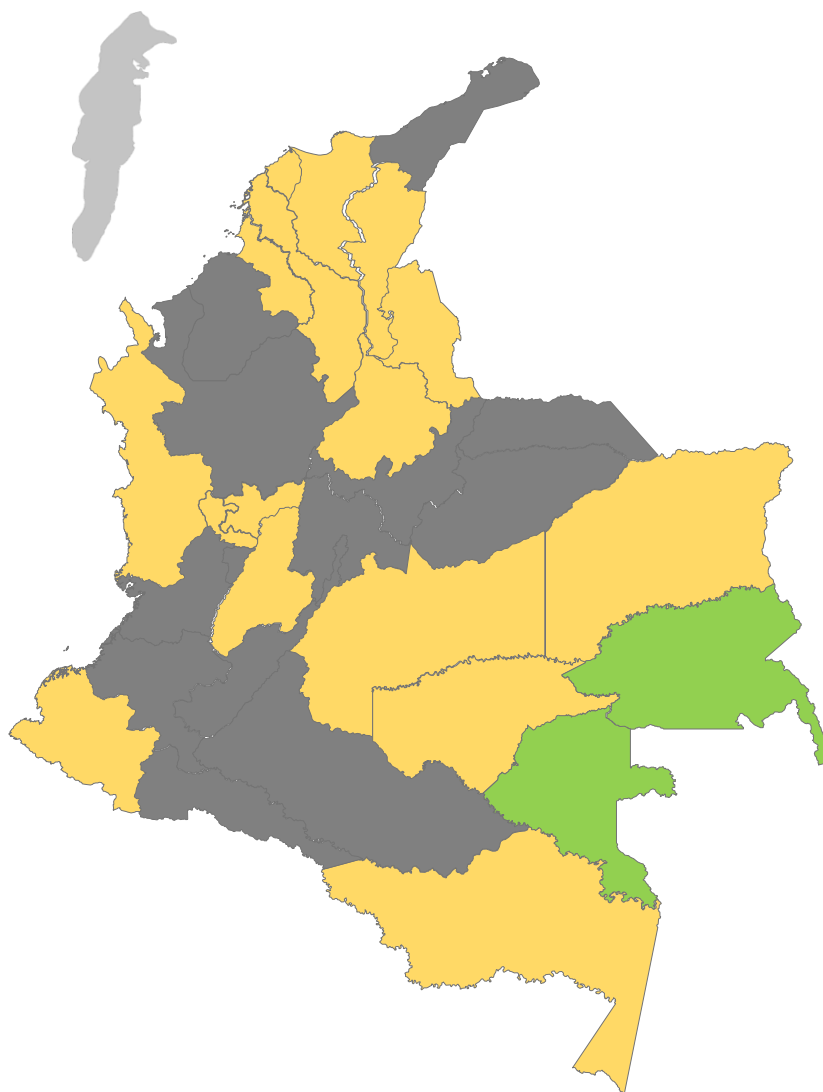
Como se puede evidenciar a partir de la ilustración anterior, hay 887 entidades que no cumplieron con el Decreto 455 de 2020 según sus reportes del FURAG. Es necesario hacer especial énfasis sobre cuatro (4) gobernaciones (Cauca, Guainía, Guaviare y Putumayo); 241 alcaldías dentro de las que se destacan 40 alcaldías PDET y dos (2) capitales (Arauca y Valledupar).

Paralelamente, si se analiza el porcentaje de alcaldías y gobernaciones que cumplen el decreto, se tiene la siguiente distribución:

	1-20%	1
	21-40%	2
	41-60%	3
	61%-80%	4
	Más del 80%	5

<sup>8</sup> El grupo par “en blanco” corresponde a entidades que en la base de FURAG no han sido categorizadas dentro de ningún grupo par, sin embargo, al tener información sobre estas se decide incluirlas en el análisis.

**Ilustración 21.** Porcentaje de alcaldías y gobernaciones que cumplen el Decreto 455 de 2020



**Fuente:** FURAG, 2021

El mapa demuestra que los lineamientos han sido implementados positivamente en el nivel territorial en alcaldías y gobernaciones. De hecho, ningún departamento está por debajo del 40%, siendo Vaupés y Guainía los departamentos con menor número de entidades dándole cumplimiento.

En este sentido, es importante resaltar frente al componente de género lo siguiente:

- Si bien hay avances tanto normativos (Ley 581 de 2000 y Decreto 455 de 2020) como en la práctica (porcentaje de participación de mujeres en cargos directivos), es necesario seguir trabajando en pro de la superación

de los techos de cristal para las mujeres con alto nivel educativo, puesto que hay entidades claves que no están cumpliendo ni siquiera con lo establecido por la norma tales como cabezas de sector, alcaldías y gobernaciones.

- Seguir fortaleciendo estrategias como salas de lactancia, horarios flexibles es sin duda alguna una conturbación a la equidad y la paridad de género.
- Es necesario que desde el empleo público se empiece a confrontar los estereotipos de género en relación con la formación académica y posterior actividad económica o profesional. El sector público está llamado a desafiar estereotipos comúnmente asociados con actividades que deben ser desempeñadas por hombres o mujeres. Por ejemplo, actividades como el cuidado y la educación (mujeres) vs. actividades técnicas o de ciencias exactas (hombres).
- Es necesario continuar fortaleciendo mecanismos de coordinación y comunicación entre las mujeres que hacen parte del servicio público para favorecer procesos de desarrollo de liderazgo; gestión del conocimiento y gestión del talento, entre otros.

**“El 52% de los empleos públicos del Estado son ocupados por mujeres. Respecto de los empleos de mayor jerarquía, a diciembre de 2021 el 46% son ocupados por mujeres”**



### 3.3. Personas con Discapacidad (PcD)

A partir de la expedición del Decreto 2011 de 2017 (compilado en el Decreto 1083 de 2015) en el cual se establecen los porcentajes de vinculación de las personas con discapacidad en función del tamaño de la planta de personal de la entidad, se abrió una puerta muy importante para la incorporación de estas personas al sector público para que tengan acceso a un empleo formal. Función Pública hace monitoreo del cumplimiento e implementación de lo anterior a través de reportes trimestrales de discapacidad.

Según la información registrada por las entidades en el SIGEP y a través de fuentes externas en el último corte a julio de 2022, se tienen los siguientes datos:

Tabla 5. Panorama actual PcD

Total General PcD	Total Entidades con servidores PcD	Total PcD entidades Orden Nacional	Total PcD entidades Orden Territorial	Servidores Públicos	Contratistas
12.050	913	158	755	10.785	1.265

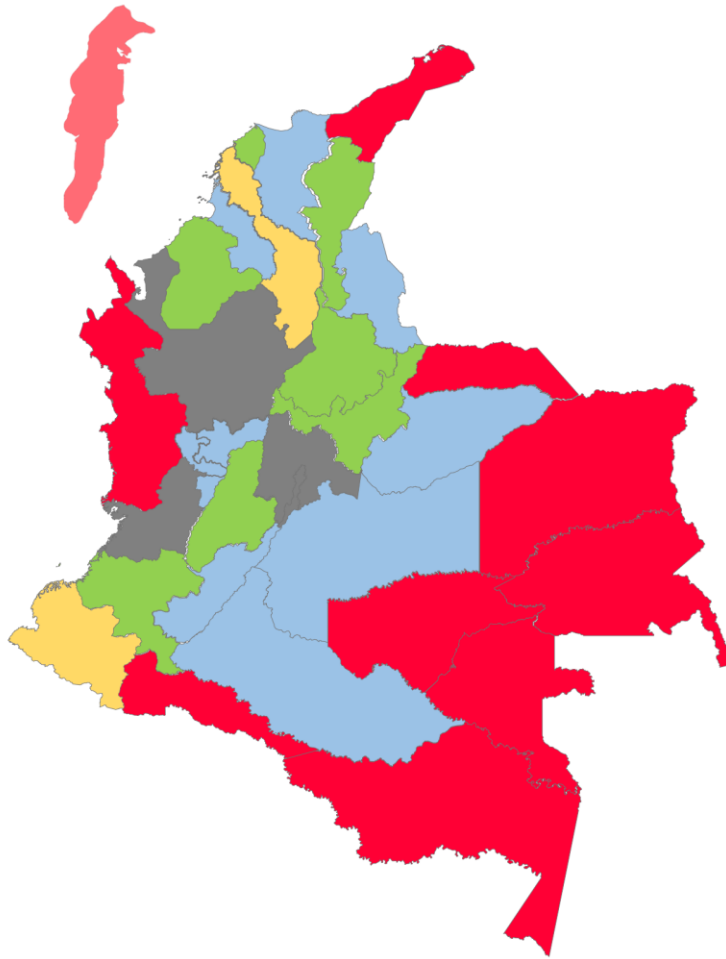
Fuente: SIGEP y fuentes externas, julio de 2022

Esta es una cifra importante y representativa en relación con la meta establecida en el PND de 12.000 PcD vinculadas en entidades públicas; si bien es necesario seguir orientando los esfuerzos de asesoría y socialización para que se cumpla la meta definida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Igualmente, se puede observar la distribución geográfica de los servidores públicos y contratistas según departamento de acuerdo con el último reporte de discapacidad:

	1-100	1
	101-200	2
	201-300	3
	301-400	4
	más de 400	5

*Ilustración 22. Panorama actual PcD en el sector público*



**Fuente:** Función Pública (Febrero de 2022)

Según lo que se puede apreciar en el mapa, solo Antioquia, Cundinamarca (incluyendo Bogotá, D.C) y Valle del Cauca. cuentan con más de 400 PcD y, de hecho, gran parte de los departamentos (en rojo) cuentan con menos de 100 personas. Esto demuestra la importancia de continuar los procesos de asesoría y sensibilización de las entidades con el marco normativo actual y con la estrategia de inclusión y diversidad que hace parte de los lineamientos de GETH.

Ilustración 23. Servidores públicos por tipo de discapacidad



Fuente: Dirección de Empleo Público, julio de 2022

## Pilar 2. Competencias

### 1 El rol de las competencias en el servicio público

Los procesos de gestión de los empleos públicos no solo se planifican y ejecutan desde lo que comúnmente se asociarían como “conocimientos/habilidades técnicas” para el efectivo desarrollo de las funciones y responsabilidades que el servidor tiene a su cargo. Una efectiva gestión del talento humano, que responda a un modelo eficiente de administración pública donde se seleccionen a los servidores bajo principios de idoneidad y mérito debe incorporar también una gestión por competencias

laborales que influyen directamente en el desempeño de las funciones de los servidores, en especial desde un punto de vista de nivel jerárquico.

En ese sentido, para la administración las competencias cobran un papel fundamental en los empleos públicos desde su misma concepción, pues hay que recordar que dentro del mismo diseño de los manuales de funciones y competencias laborales ya están contenidas. En otras palabras, el conocimiento técnico nunca es suficiente por sí solo y siempre debe ir acompañado de competencias blandas o socioemocionales según el tipo y nivel de empleo que se ostenta. En consecuencia, el Estado debe propender por el adecuado desarrollo de dichas competencias con el fin de seguir consolidando una gestión estratégica del talento humano que redunde en mayor valor público a través de la prestación de los distintos bienes y servicios. Entendiendo las competencias como la capacidad para desempeñar eficientemente un cargo público.

## ¿Qué competencias necesitan los servidores públicos colombianos?

Con base en lo anterior, desde la misma Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015 se reconocen las competencias como parte integral y fundamental del sistema de empleo público. Así las cosas, es responsabilidad de Función Pública establecer los lineamientos conceptuales, técnicos y normativos que faciliten su desarrollo en el cuerpo agregado de los servidores públicos.

Primero, y desde un punto de vista normativo Función Pública actualizó las competencias comunes y por nivel jerárquico a través del Decreto 815 de 2018, compilado en el Decreto 1083 de 2015. Esta actualización tiene como base técnica y conceptual los lineamientos de Gestión Estratégica del Talento Humano (GETH) así como la *“Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público”* y define las competencias como:

*“Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.”* (Función Pública, 2018)

Normativamente, es importante resaltar que los servidores públicos deben cumplir con una serie de competencias comunes y otras por nivel jerárquico que tienen en consideración las competencias funcionales de los empleos, las competencias comportamentales y los requisitos de estudio y experiencia determinados por los Decretos 770 y 785 de 2005.

Segundo, y derivado de lo estipulado en el marco normativo, desde la Dirección de Empleo Público se diseñó y estructuró el Plan Nacional de Competencias Laborales en el Sector Público - PNCL (Función Pública, 2021). Este Plan tiene como objetivo principal alinearse *“con el diseño de empleos tipo y cuadros funcionales a partir de la identificación, definición, desarrollo, aplicación y gestión de las competencias laborales de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial”* (Función Pública, 2021 p. 23). Para el desarrollo de esto el PNCL plantea tres ejes principales:

- Diccionario y/o catálogo de competencias
- Construcción de empleos tipo
- Cuadros funcionales

Primero, el catálogo de competencias se debe entender como la materialización de los lineamientos de GETH. Las competencias que se encuentran consignadas en los Manuales de Funciones y Competencias Laborales, es decir, que cada empleo público tiene unas competencias asociadas que deben ser conocidas tanto por el servidor que ostenta el empleo, como por las áreas de talento humano para facilitar sus procesos de planificación, gestión del cambio, y formación y capacitación, entre otros.



Segundo, la construcción de los empleos tipos se centra en la agrupación de empleos por familia o por área funcional. Son empleos individualmente identificables pero que presentan grandes similitudes sobre elementos básicos en su diseño como naturaleza, objetivo, nivel jerárquico, requisitos de educación, experiencia y competencias laborales (Función Pública, 2021). Y a partir de dicha agrupación, se pueden diseñar estrategias específicas para orientar la gestión del talento humano de dichas áreas funcionales.

Tercero, y en estrecha relación con el punto anterior se encuentran los cuadros funcionales. Aquí se está hablando de agrupación de empleos que comparten una naturaleza general, funciones y responsabilidades y que en consecuencia, requieren competencias y conocimientos similares. Los cuadros funcionales también cobran relevancia con algo que fue discutido en el pilar anterior y es el mérito y la movilidad pues debido a sus similitudes facilitan los procesos de movilidad horizontal.

Por último, también hay que reconocer la labor de articulación interinstitucional de la que Función Pública ha hecho parte a través de su participación en el Comité Técnico de Gestión del Recurso Humano (CGERH)<sup>9</sup> -; la cual debe orientar y articular las políticas, planes y acciones necesarias en el marco de la gestión del talento humano. Paralelamente, se encuentra el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), cuyo diseño e implementación tienen prioridad gubernamental al estar consignado en el PND 2018-2022 pues su fin debe ser impulsar la calidad y la pertinencia de la educación y formación del talento humano y su “emparejamiento” con las demandas del mercado laboral, tanto en un nivel de conocimientos técnicos como de competencias.

En ese sentido, el trabajo de Función Pública con la expedición del PNCL se alinea conceptual, técnica y normativamente con el trabajo intersectorial del

---

<sup>9</sup> En el Decreto 1651 de 2019 del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), se crea el Comité Técnico de Gestión del Recurso Humano (CGERH), el cual tendrá como objetivo apoyar el proceso de implementación y seguimiento de las acciones contempladas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y sus componentes, así como de las acciones del gobierno nacional relacionadas con la gestión del talento humano; a través de la articulación y coordinación de entidades del orden nacional y el trabajo mancomunado con organizaciones del sector privado.

Comité Técnico de Gestión del Recurso Humano (CGERH) y lo estipulado por el PND 2018-2022 en lo referente al SNC, como bien lo señala el mismo PNCL:

*“En articulación con las funciones propias de la Comisión Intersectorial para la Gestión de Recurso Humano (CIGERH), el sistema nacional de cualificaciones y los 6 subsistemas que lo componen, se articulan con el Plan Nacional de Competencias Laborales para el Sector Público (PNCL), entendiendo que actualmente se viene trabajando en la orientación y articulación del desarrollo de la estrategia nacional de gestión de talento humano y, en este sentido, las competencias son parte esencial para la concertación y articulación de planes, programas y acciones de las entidades comprometidas con el objetivo propuesto dentro de esta estrategia para gestionar el talento humano por competencias y conectarlo desde el enfoque educativo y productivo”* (Función Pública, 2021 p. 65)

Igualmente, durante el año 2021 se construyó de manera articulada con la CNSC, la ESAP y el DAFP, la identificación de las competencias laborales comunes para los servidores públicos 4.0 y las conductas asociadas, con el fin de responder a la dinámica actual de la cuarta revolución industrial y los nuevos retos de la pospandemia, en este sentido se definieron las siguientes:

**Tabla 6.** Competencias Laborales para el Servicio Público

<b>Competencias Laborales para el Servicio Público</b>			
<b>No.</b>		<b>No.</b>	
1	Aprendizaje continuo	15	Lectura crítica
2	Análisis de datos	16	Liderazgo en entornos digitales
3	Argumentación	17	Orden Holístico
4	Atención al detalle	18	Orientación a resultados
5	Atender instrucciones	19	Orientación al servicio
6	Compromiso con la organización	20	Pensamiento analítico
7	Comunicación digital	21	Pensamiento crítico
8	Comunicación efectiva	22	Regulación emocional
9	Empatía	23	Resiliencia
10	Estructuración de textos	24	Resolución de problemas
11	Gestión de la información digital	25	Respeto diferencial
12	Gestión de la seguridad digital	26	Tolerancia
13	Instruir	27	Trabajo en equipo
14	Integridad		

**Fuente:** Función Pública, 2022

## **3** Competencias transversales y procesos

Por último, y en relación con el PNCL, los lineamientos de GETH de forma general y, los cuadros funcionales anteriormente mencionados, se tiene el desarrollo a un nivel mucho más desagregado de las competencias para ciertos grupos de empleos que son procesos transversales dentro de cualquier entidad pública y que en términos de gestión también son conocidos como los “equipos transversales”.

Frente a estos grupos de empleos y la definición de sus competencias también se cuenta con las Resoluciones 667 de 2018 y 629 de 2018 y que son fuente normativa y técnica del PNCL, donde se identifican diez (10) procesos<sup>10</sup>:

- Compra Pública
- Control Interno
- Defensa Jurídica
- Gestión Documental
- Gestión Financiera
- Gestión de Servicios Administrativos
- Gestión del Talento Humano
- Gestión Tecnológica
- Planeación Estatal
- Relación con el Ciudadano

Estos grupos de empleos, que pueden dar paso a la construcción de cuadros funcionales debido a las razones anteriormente mencionadas, son una base sobre la cual se puede trabajar para determinar el tipo de competencias funcionales y comportamentales que se requieren para potenciar el desempeño de los servidores a partir de la “particularización” de su empleo en términos de gestión del talento humano. Los grupos de empleos y la definición de sus

---

<sup>10</sup> Para más información sobre las competencias que se sugieren para estos diez procesos, se sugiere consultar directamente el PNCL disponible en la página web de Función Pública.

competencias significan un valor agregado para los procesos de gestión del talento y evaluación del desempeño pues singularizan parte de las necesidades y demandas que los servidores tienen en su labor específica.

## Pilar 3. Desarrollo y crecimiento

### 1 Ciclo de vida del servidor público

A partir de los diagnósticos del empleo público en Colombia, que han sido referenciados en líneas anteriores, desde aproximadamente el año 2015 se empezó con la paulatina estructuración y definición de lo que hoy ya se conoce como los lineamientos de Gestión Estratégica del Talento Humano (GETH). Dichos lineamientos son el conjunto de prácticas y acciones críticas que contribuyen al cumplimiento de metas organizacionales a través de la atracción, desarrollo y retención del mejor talento humano posible, liderado por el nivel estratégico de la entidad y articulado con la planeación institucional.

Los lineamientos GETH tienen no solo son una base normativa sino también técnica y conceptual que se basó en una revisión académica, investigativa y de buenas prácticas internacionales para asegurarse de incorporar las tendencias más efectivas y modernas en lo relacionado con la gestión del talento humano (con elementos tanto del sector público como privado). En este sentido, Función Pública ha producido diversos instrumentos técnicos y conceptuales para que las entidades puedan implementar la GETH según su tamaño, características, recursos, entre otros aspectos, dichos instrumentos se han organizado conceptualmente a partir del denominado “*ciclo de vida del servidor público*”, que se debe entender como un proceso circular más que lineal y que se representa en la siguiente ilustración:

Ilustración 24. Ciclo de vida del servidor público



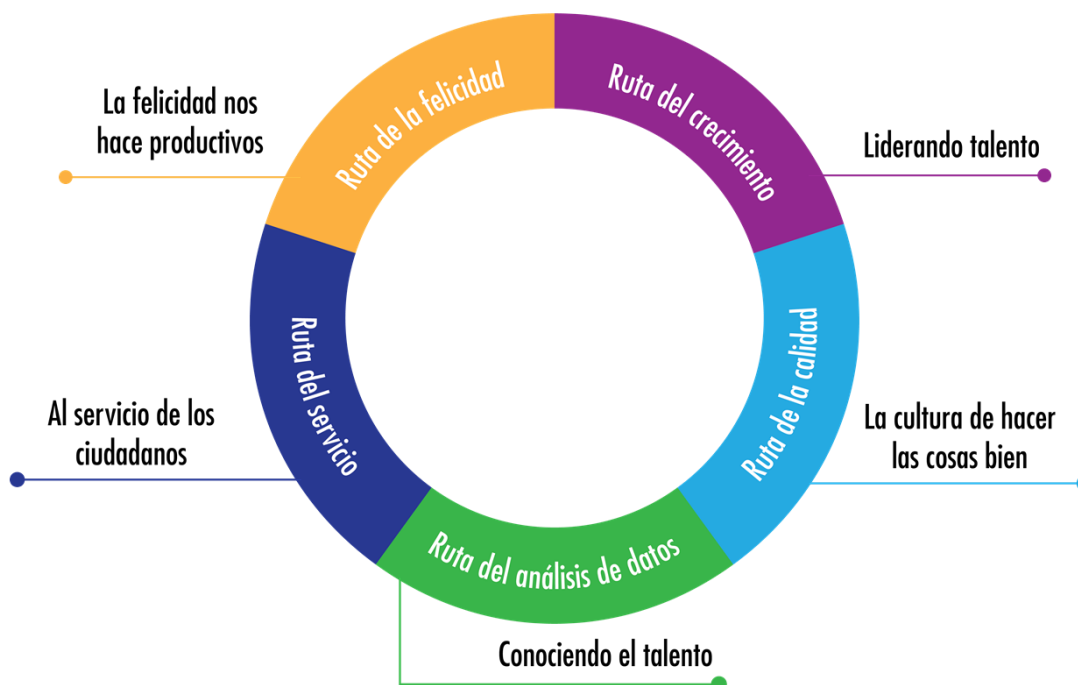
**Fuente:** Elaboración propia con base en lineamientos GETH, 2021

Este ciclo de vida del servidor se compone de cuatro elementos que inician con la efectiva planeación de los empleos, continúa con la fase de procesos de selección e ingreso de los servidores, después se encuentra la fase de desarrollo que incluye todo lo que tiene que ver con el qué, el cómo y el porqué de lo que sucede en el desempeño de las funciones del servidor (por ejemplo capacitación, bienestar, desarrollo de competencias, gestión del talento, entre otros); y por último se encuentra la fase de retiro (por las causales de retiro definidas en la normatividad vigente sobre la materia).

Todas las fases revisten de un nivel de importancia similar pues están interrelacionadas y la buena -o mala- gestión de alguna de estas va a tener consecuencias sobre las otras tres.

Los lineamientos GETH se dividen conceptualmente en lo que se conoce como las rutas de creación de valor, que se muestran a continuación:

Ilustración 25. Rutas de creación de valor-GETH



Fuente: Función Pública, 2018

Estas cinco rutas son las que organizan conceptualmente todas las actividades, prácticas, acciones que componen la gestión del ciclo de vida de los servidores y claramente están relacionadas con todos los pilares de la política de empleo público pues apuntan a su fortalecimiento.

Paralelamente, también es importante resaltar que los lineamientos de GETH deben ser acompañados por una visión preponderante y transversal sobre el rol que tienen las áreas de talento humano dentro de las entidades, que debe emanar desde el más alto nivel directivo, es decir, la GETH también busca rebatir la idea que las áreas de talento humano tienen una función operativa y elevarlas a un lugar de áreas estratégicas -idealmente también a nivel organizacional si los recursos con los que cuenta la entidad lo permiten como lo indica la siguiente ilustración:

Ilustración 26. Áreas de TH y GETH



Fuente: Función Pública, 2018

Por tal razón, y con el fin de asesorar eficazmente a las entidades, desde la Dirección de Empleo Público se han desarrollado varios instrumentos explícitamente dirigidos a la implementación de los lineamientos GETH, que son:

- [Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano](#), publicada en el 2022
- [Matriz de Gestión Estratégica del Talento Humano](#), última actualización en enero de 2022.
- [Documento Tipo Parámetro para la planeación estratégica del talento humano \(Tomo I\)](#), publicado en el 2020. última actualización en 2022.
- [Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030](#).
- [Programa Nacional de Bienestar 2020-2022](#).
- [Lineamientos Programa Servidor Público 4.0](#).
- [Guía de Gerencia Pública y Nueva Guía de la Gerencia Pública, 4.0](#).

Estos son objeto de constante revisión y actualización por parte del equipo técnico de la Dirección de Empleo Público y sirven de insumo para que las entidades no solo tengan un diagnóstico más claro sobre la gestión del talento humano a nivel interno, sino que les permite planificar estrategias, priorizar acciones de intervención, actuar e identificar falencias. Los avances de las entidades en esta materia se pueden ver reflejados de tres formas:

- Ω Mejora en los puntajes de la matriz de autodiagnóstico de GETH (periodicidad deseada por la entidad)
- Ω Mejora en los puntajes de la Política 01 (GETH) del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG con una periodicidad anual
- Ω Formulación y monitoreo de los Planes Estratégicos de Talento Humano - PETH (periodicidad anual)

Así las cosas, la GETH se constituye como la línea de acción más adecuada para el desarrollo de los servidores, pues se traduce en mayor profesionalización y mejores niveles de vida tanto en lo laboral como en lo familiar y personal. La GETH se integra a partir de cuatro propósitos principales:

- Ω Enaltecer al servidor público y su labor, a través del compromiso y mejoramiento de las capacidades y competencias para su actuación.
- Ω Posicionar la gestión del talento humano como un proceso estratégico dentro del contexto institucional.
- Ω 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.
- Ω Construir un cuerpo de servidores públicos que generen valor público con su accionar.

Los resultados positivos de la GETH no se hicieron esperar, y el reconocimiento tanto a nivel nacional como internacional son contundentes. **Pues entre las 19 políticas del MIPG, la política de empleo público y de GETH fue la mejor política evaluada en el orden nacional por tercer año consecutivo, 2020, 2021 y 2022.**

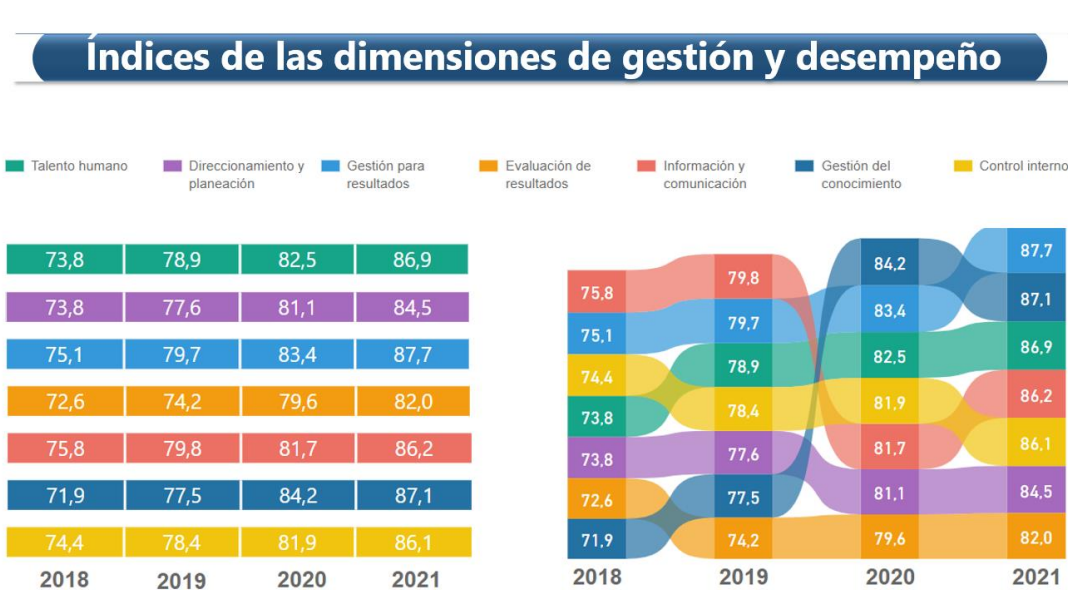


Ilustración 27. Índices de las políticas de gestión y desempeño

Índices de las políticas de gestión y desempeño				
Índice	2018	2019	2020	2021
POL01: Gestión Estratégica del Talento Humano	74,2	81,8	85,6	88,4
POL02: Integridad	70,4	75,0	78,4	83,1
POL03: Planeación Institucional	73,5	77,5	81,1	84,4
POL04: Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público	71,1	69,0	71,3	71,5
POL05: Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos	72,5	74,8	79,7	81,5
POL06: Gobierno Digital	77,0	81,4	81,4	85,5
POL07: Seguridad Digital	74,4	78,6	82,1	86,3
POL08: Defensa Jurídica	69,6	76,5	78,9	82,5
POL09: Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción	75,6	79,6	82,0	86,3
POL10: Servicio al ciudadano	74,8	78,8	83,2	87,3
POL11: Racionalización de Trámites	77,4	77,3	79,2	81,3
POL12: Participación Ciudadana en la Gestión Pública	74,4	78,6	81,3	84,5
POL13: Seguimiento y Evaluación del Desempeño Institucional	72,6	74,2	79,6	82,0
POL14: Gestión Documental	72,1	78,0	79,4	83,7
POL15: Gestión del conocimiento	71,9	77,5	84,2	87,1
POL16: Control Interno	74,4	78,4	81,9	86,1
POL17: Mejora Normativa		64,7	76,0	74,4
POL18: Gestión de la Información Estadística		78,3	87,8	90,8

Fuente: Función Pública, 2022

Ilustración 28. Índices de las dimensiones de gestión y desempeño



Fuente: Función Pública, 2022

## 2 Formación y Capacitación

Paralelamente, poder contar con una Política de Empleo Público, contribuye a generar lineamientos encaminados a lograr un sistema de empleo público moderno, con el propósito de seguir avanzando en la profesionalización y enaltecimiento del servidor público, a través de aspectos relacionados con su identidad, la productividad pública, la innovación, la inclusión, la diversidad, el desarrollo territorial y la transformación digital.

Sobre estos aspectos se vienen realizando algunas actualizaciones y documentos que incluyen como eje transversal la transformación digital como el Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030, con el fin de contribuir a la profesionalización del empleo público, a través de la capacitación y formación de los servidores públicos. El PNFC busca afianzar los aspectos relacionados con la cultura organizacional e identidad pública, con el fin de modificar y desarrollar comportamientos laborales productivos enfocados en cuatro ejes temáticos: transformación digital, gestión del conocimiento y la innovación, creación de valor público y probidad y ética de lo público.

Como eje transversal se encuentra la transformación digital porque es parte de lo que tiene que pasar con los servidores públicos. Otro eje fundamental tiene que ver con el tema de probidad y ética de lo público, así como el eje de la creación de valor público y en cuarto lugar lo que tiene que ver con la innovación, la capacidad de pensar diferente, y la gestión del conocimiento para atraer y retener el conocimiento que requiere la administración pública y lograr la consolidación de una cultura organizacional basada en la productividad.

Así mismo, establece lineamientos para articular los esfuerzos de la oferta de capacitación en el sector público mediante la Red Interinstitucional de Capacitación, creando sinergias institucionales en atención a las estrategias planteadas en el pacto V del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 y promueve la profesionalización del servicio público, mediante mecanismos como el aprendizaje organizacional, que permitan identificar las brechas de

capacidades de los servidores en las entidades, generando así planes institucionales de capacitación – PIC enfocados en la mejora del desempeño individual alineado con el institucional.

Así las cosas, y en relación con los instrumentos que se han publicado en temas de Formación y Capacitación por parte de Función Pública, se encuentran:

- ➔ [Guía Metodológica para la implementación del Plan Nacional de Formación y Capacitación \(PNFC\) - Profesionalización y Desarrollo de los Servidores Públicos - Diciembre 2017](#)
- ➔ [Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030](#)
- ➔ [Guía para la Formulación del Plan Institucional de Capacitación PIC - Abril 2021](#)

**Más de 400 entidades conectadas y capacitadas a través de YouTube y Facebook Live en la vigencia 2021 y primer semestre del 2022, 300 entidades acompañadas y asesoradas en la implementación de los ejes y su articulación con el Plan Institucional de Capacitación – PIC”.**

*Ilustración 29. Ejes del Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020 - 2030*



Fuente: Dirección de Empleo Público, 2022

**“4.367 participantes en 42 diplomados, en la vigencia 2022 y 143 BECAS DE APT para Municipios PDET”.**

*Ilustración 30. Becas y diplomados*



**Fuente:** Dirección de Empleo Público, 2022

### **3 Gerencia Pública**

Los gerentes públicos se encuentran en empleos que son de especial relevancia y atención para la Gestión Estratégica del Talento Humano debido a su naturaleza y características inherentes, definidas por la Ley 909 de 2004 y que se encuentran resumidas en la siguiente tabla:

**Tabla 7.** Características de la Gerencia Pública

Dimensión	Características
<p><b>Empleos de naturaleza gerencial - artículo 47 (para las excepciones, consultar la norma)</b></p>	<p>Conllevan ejercicio de responsabilidad directiva en la Rama Ejecutiva</p>
	<p>Son de libre nombramiento y remoción</p>
<p><b>Principios de la función gerencial - artículo 48</b></p>	<p>Los gerentes públicos están obligados a actuar con objetividad, transparencia y profesionalidad</p>
	<p>Formularán las políticas públicas o acciones estratégicas a su cargo y son responsables de su ejecución</p>
	<p>Facultados para diseñar, incorporar, ejecutar, entre otros la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento de los resultados esperados</p>
	<p>Están sujetos a la responsabilidad de la gestión y son valorados de acuerdo con los principios de eficiencia y eficacia</p>
	<p>Están sujetos a un sistema de evaluación de la gestión que se establece reglamentariamente</p>
<p><b>Procedimiento de ingreso – artículo 49</b></p>	<p>Debe prevalecer el criterio de competencia profesional</p>
	<p>Criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, donde se podrán aplicar una o múltiples pruebas para determinar tal fin</p>

	La evaluación de candidatos podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad o por un actor externo especializado en la selección de directivos
	Las entidades tendrán apoyo técnico por parte del DAFP para tal fin
	El DAFP formulará políticas específicas de capacitación de los directivos
<b>Acuerdos de Gestión - artículo 50</b>	Concertará objetivos con el superior jerárquico
	El Acuerdo concreta compromisos y describe los resultados esperados en términos de cantidad y calidad
	El Acuerdo es evaluado por el superior jerárquico
	El DAFP diseña las metodologías e instrumentos para realizar los acuerdos de gestión

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 909 de 2004

Con base en lo anterior, los gerentes públicos siempre han tenido unos lineamientos específicos dentro de la GETH y que responden a la naturaleza de sus empleos y también al hecho que ellos son responsables de equipos de trabajo, es decir, que ellos también deben hacer una gestión del talento humano al interior de sus equipos para asegurarse que los objetivos establecidos se cumplan. En este sentido, Función Pública ha procurado por diseñar y actualizar un modelo de gerencia pública que responda al marco normativo actual y también a las necesidades de los gerentes y de las mismas entidades. Bajo esas premisas se han diseñado no solo lineamientos de gerencia pública sino también los aspectos metodológicos y los instrumentos para la suscripción de los acuerdos de gestión.

Así mismo, alineado con la profesionalización de los Gerentes Públicos, se realizó el nuevo modelo de Gerencia Pública que también se encuentra inmerso en el Programa de Servidor Público 4.0, cuyos ejes responden a un enfoque sistémico que incluye el entendimiento del modelo de competencias (anteriormente expuesto), la cultura organizacional, el desarrollo de equipos, la integralidad en valores institucionales y la gestión del desempeño (Acuerdos de Gestión), cada uno de los componentes se desarrolla sobre dos líneas generales de trabajo: 1. Valoración para identificar brechas y 2. Intervención a nivel individual, equipos y organización para disminuir las brechas.

Lo anterior se basa en componentes sistemáticos, como son: el desarrollo de personas y equipos, la gestión cultural, la construcción de identidad y el componente de la productividad; todo ello, debe contener insumos para fortalecer la ética y la integridad, a través de la transformación cultural, donde los líderes sean personas que influyeran a sus equipos de trabajo y sean fuente de inspiración para el aseguramiento de la productividad. Donde también se debe tener en cuenta la alineación con la planeación institucional, que permita encontrar canales de control y dirección que no solo apunten a incrementar la productividad, sino que además permita la mejora en la calidad de vida de todos los servidores públicos a su cargo, permeando la cultura organizacional un trabajo colaborativo, efectivo y emocionalmente saludable.



## **Bienestar**

Por último, es necesario hacer un énfasis en los lineamientos GETH que tienen relación directa con lo que se conoce como bienestar de los servidores. En este caso, Función Pública ha trabajado en dos líneas paralelas que se conectan conceptualmente. Por un lado, en la parte de desarrollo conceptual y de política pública a través de lo estipulado en la Guía GETH y en el Programa Nacional de Bienestar 2020-2022, que tiene como objetivo generar condiciones de bienestar laboral para los servidores públicos, que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida, y a su vez se refleje en el aumento de su productividad gracias a la motivación, a la vocación por el servicio, al crecimiento y al desarrollo

profesional y personal. Este plan está compuesto por 5 ejes como son el equilibrio psicosocial, la salud mental, la convivencia social y las alianzas interinstitucionales, y la transformación digital, como aspecto estratégico.

Por otro lado, se cuenta con un conjunto de programas que han sido implementados a lo largo de los años y que buscan generar bienestar desde diversos elementos o apuntan a distintos aspectos motivacionales de los servidores, dentro de los que se destacan los siguientes:

**Tabla 8.** Programas de bienestar

Programa	Otras entidades involucradas	Cifras	Objetivos
<b>Servimos</b>	Según alianza	26 alianzas, 68.309 mil beneficiados, \$16.374.564.712 millones en beneficios (Marzo, 2022).	Enaltecer la labor del servidor público por medio de la generación de diferentes alianzas públicas, mixtas y privadas
<b>Bilingüismo</b>	SENA	10.124 personas inscritas (Marzo, 2022).	Servidores públicos que comprenden y hacen uso de una segunda lengua
<b>Teletrabajo/Trabajo en casa</b>	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones Ministerio del Trabajo	Teletrabajo: 1.445 servidores públicos 23.400 trabajo en casa 24.931 trabajo híbrido Reporte de 520 entidades (01-2022)	Incrementar los niveles de productividad y mejorar la calidad de vida de los servidores.



<p><b>Horarios Flexibles</b></p>	<p>N/A</p>	<p>279 entidades con horarios flexibles (Marzo, 2022).</p>	<p>Facilitar el desempeño eficaz y compromiso de los servidores públicos equilibrando su vida familiar, laboral y personal</p>
<p><b>Entorno Laboral Saludable</b></p>	<p>Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio del Trabajo</p>	<p>35 entidades con entorno laboral saludable (Marzo, 2022).</p>	<p>Aumentar los niveles de calidad de vida de las personas tanto a nivel individual como colectivo, y reducir los niveles de morbilidad</p>
	<p>Presidencia de la República y Función Pública</p>	<p>8ª versión, reconociendo a más de 815 servidores y premiado a 24, de acuerdo con los criterios establecidos para cada edición.</p>	<p>Enaltecer a los mejores servidores públicos de todo el país</p>
<p><b>Juegos de la Función Pública</b></p>			<p>El 22 de julio de 2022 se realizó el lanzamiento XX Juegos Deportivos de Integración de la Función Pública, en una ceremonia presencial en el IDRDR y se estima la participación de más 1200 servidores públicos.</p>

**Fuente:** Elaboración propia, 2022

Como se puede apreciar a partir de lo expuesto en la tabla anterior, estos distintos programas han tenido un impacto positivo y las entidades públicas los han ido implementando en su interior de forma paulatina. Igualmente, es importante resaltar que los programas se basan en su mayoría, en la articulación

interinstitucional y el trabajo conjunto con diversas entidades, lo que aumenta su valor estratégico dentro de la administración así como su profundidad técnica y conceptual.



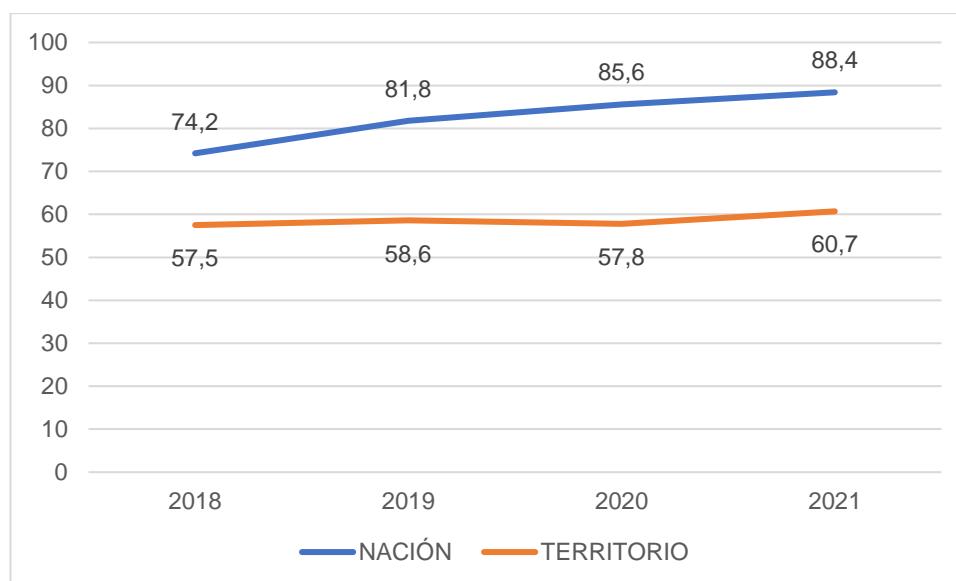
## **Pilar 4. Productividad**

Como fue argumentado en líneas anteriores, la GETH debe entenderse como un proceso transversal dentro de cualquier entidad y de gran relevancia de cara al cumplimiento de los objetivos institucionales y los procesos de gestión pública en general. En este sentido, es importante resaltar que la política de Gestión Estratégica del Talento Humano constituye una de las políticas que componen el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y, de hecho, conceptualmente constituye el corazón del modelo.

Eso se debe a que son los servidores los que planean, diseñan, ejecutan y analizan el resto de las políticas que componen el MIPG y en esa medida constituyen su núcleo. Una de las premisas clave de esto es que una buena gestión del talento humano tendrá un impacto positivo en la implementación de las demás políticas pues las entidades se asegurarán de contar con el personal idóneo para implementarlas, es decir, una gestión correcta del talento humano promoverá la productividad de la entidad y su Índice de Desempeño Institucional.

Respecto de lo anterior, se pueden observar los resultados de medición de la política desde la implementación de MIPG tanto para las entidades del orden nación como territorial, descritos a continuación:

**Ilustración 31.** Evolución Pol 01. 2018-2021

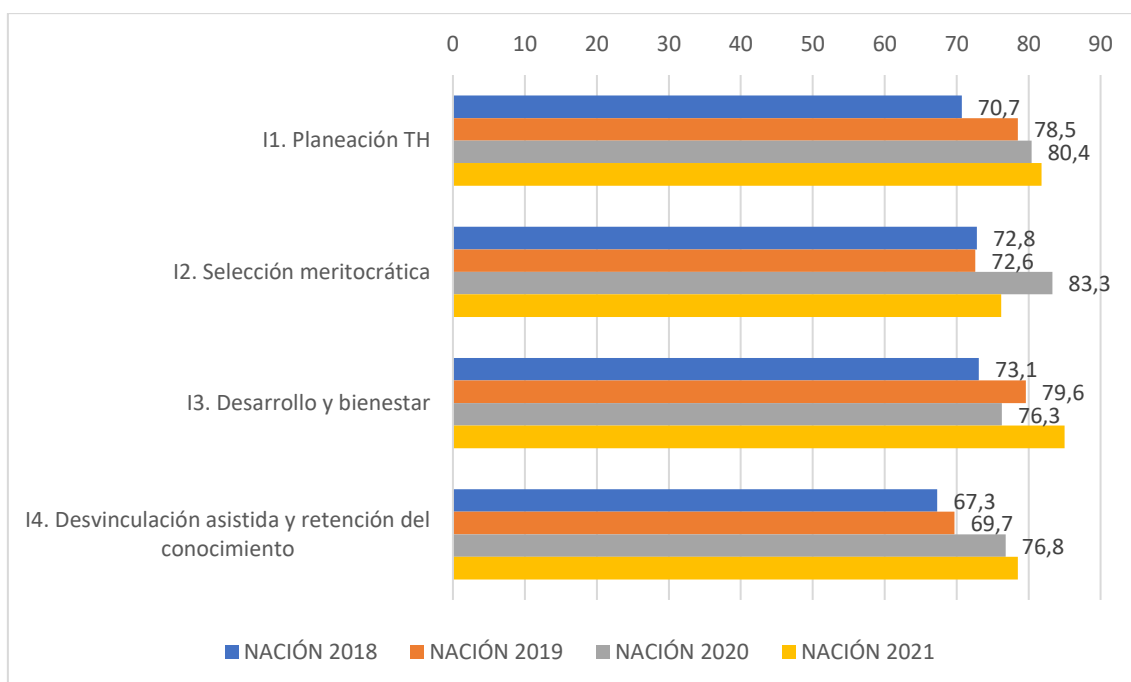


**Fuente:** Elaboración propia con base en resultados FURAG, 2021

Como se puede apreciar a partir de la tabla anterior, el comportamiento de la política de talento humano en el nivel nacional ha aumentado y se consolida como una de las políticas con mejor puntuación, indicativo que las entidades están implementando los lineamientos más allá de lo que estipula la norma y le están dando un carácter cada vez más estratégico al talento humano y a los procesos de gestión del empleo. De hecho, en el orden nacional por tercer año consecutivo fue la mejor política evaluada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Sin embargo, es necesario reconocer que a pesar de los avances significativos en el nivel territorial la puntuación es objeto de mejora, toda vez que en este nivel se tienen entidades con características heterogéneas que dificultan los procesos de asesoría en GETH así como los tiempos en la implementación de los lineamientos.

Igualmente, si se mira con mayor detalle los puntajes de la política según sus subíndices (que están alineados con el ciclo de vida del servidor público), se tiene la siguiente información para las entidades del orden nacional y territorial respectivamente:

**Ilustración 32.** Puntuajes subíndices Pol.01 MDI 2018-2021 Nación

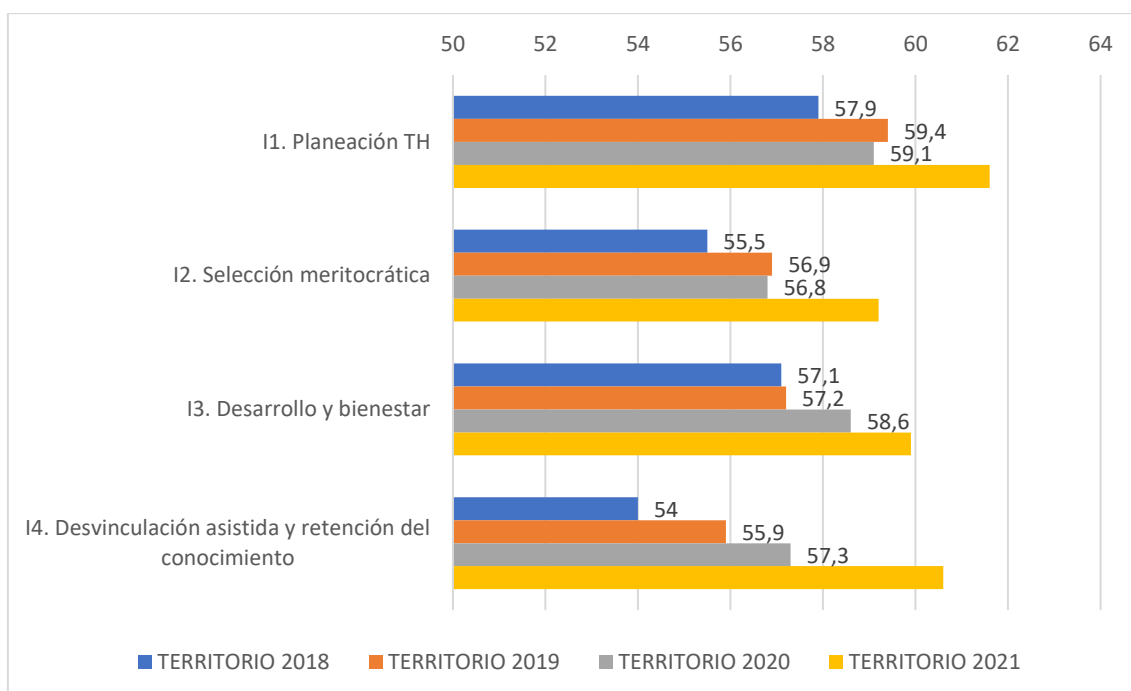


**Fuente:** Elaboración propia con base en resultados FURAG, 2022

En el nivel nacional es importante resaltar que los puntuajes se han mantenido o han aumentado, en especial en los procesos de planeación y previsión del talento humano. También ha habido un avance sustancial en los procesos de selección meritocrática, algo de esperarse pues como se vio en el primer pilar, los concursos de méritos han crecido mucho en los últimos años.

Los dos últimos índices, si bien no presentan puntuajes intermedios sí deben ser objeto de mejora, en especial el de retiro que si bien ha aumentado casi 10 puntos desde la línea base todavía necesita mucho trabajo conjunto entre Función Pública y las entidades. Ahora bien, esto demuestra que las entidades vienen trabajando sobre la implementación de los lineamientos sobre todo el ciclo de vida del servidor y así mismo están diseñando y priorizando sus intervenciones.

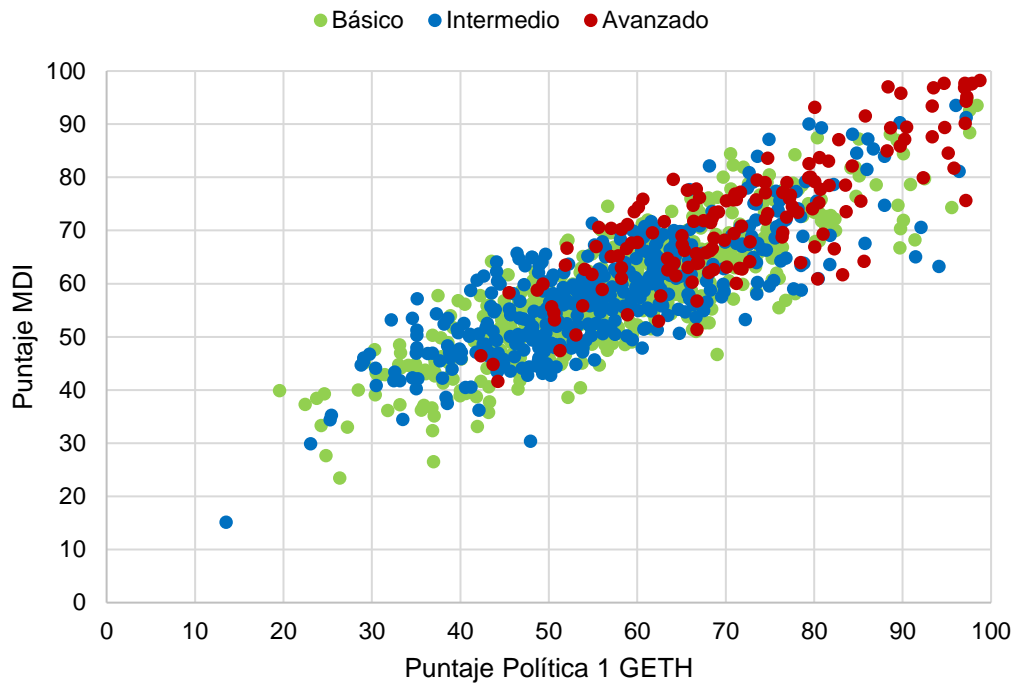
**Ilustración 33.** Puntuajes subíndices Pol.01 MDI 2018-2021 Territorio



**Fuente:** Elaboración propia con base en resultados FURAG, 2022

En el nivel territorial también ha existido un avance sobre los cuatros índices en comparación con la línea base pero, como se puede observar y como ya se mencionó anteriormente, es necesario que en general se siga trabajando sobre todos los índices de manera coherente y priorizada por las entidades según sus propias necesidades de talento humano, características organizacionales y recursos a disposición. Esto es de vital importancia porque como se puede ver en la siguiente ilustración, existe una correlación entre el puntaje en la política de talento humano y el puntaje global del MDI para el caso de las entidades territoriales:

Ilustración 34. GETH y Desempeño Institucional en territorio



Fuente: FURAG, 2021

Así las cosas, y teniendo como meta la mejora de la productividad de las entidades, se debe prestar especial atención al comportamiento de la política de talento humano en el MDI, pues es un indicativo claro sobre cómo se están llevando a cabo otros procesos de gestión pública que involucran al talento humano con el que cuentan las entidades.

## Pilar 5. Gestión del cambio

**D**entro de los lineamientos de GETH se ha hecho énfasis sobre lo que comúnmente se conoce en la literatura de administración del talento humano como el cambio y la cultura organizacional pues una máxima de bienestar de los servidores se basa indiscutiblemente en el ambiente laboral en el que se encuentran. La gestión del cambio es un pilar del modelo de empleo público pues tiene como presunción un modelo cambiante, es decir, que el empleo público actual no es el mismo que dio origen a la Ley 909 de 2004 o el anterior a esta. Este es dinámico y responde a las demandas y necesidades de los distintos grupos de valor, y como estas también son cambiantes, los servidores públicos deben ser adaptables al cambio y mostrar flexibilidad ante este.

Es por esta razón que la GETH hace énfasis sobre la importancia que dentro de cada entidad pública se dé un proceso de sensibilización y se prepare a los servidores para los ambientes cambiantes. Por ejemplo, los servidores públicos actuales tienen que enfrentarse a desafíos de política pública que en el pasado no existían, como por ejemplo la digitalización, el cambio climático o el envejecimiento poblacional. Y para hacerles frente no solo requieren de los conocimientos técnicos sino también de las competencias funcionales y comportamentales para hacerlo.

Es fundamentalmente en este punto donde las entidades deben trabajar, a partir de un diagnóstico de la cultura organizacional y clima laboral que les permita identificar cuellos de botella e intervenciones orientadas a corregir o fomentar el cambio organizacional y una cultura cada vez más alineada con la misión y la planeación institucional.

# Trabajo colaborativo con organismos internacionales

Igualmente, es necesario hacer una breve mención a la relación que se tiene con distintas organizaciones supranacionales y otros gobiernos en temas relacionados con el empleo público y su modernización. La construcción de los pilares, de los lineamientos de Gestión Estratégica del Talento Humano, así como recomendaciones y buenas prácticas que hoy hacen parte de la política, también se fundamentan en diagnósticos de entidades como la OCDE, el BID, la CAF y procesos de retroalimentación conjunta con pares de otros gobiernos.

La relevancia de lo anterior se centra en que desde Función Pública se ha buscado estar a la vanguardia en temas de empleo público y nuevas tendencias en la gestión del talento humano, siempre adaptándolas al marco normativo vigente. Pero donde muchas de las intervenciones de política que se han hecho tienen como fundamento técnico diagnósticos del BID, recomendaciones del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y procesos de gestión del conocimiento con pares en otros países. Lo anterior, no solo se ve reflejado en los avances que Colombia tiene en indicadores internacionales y en mediciones por parte de estas organizaciones, sino también en el reconocimiento regional en temas específicos como género, jóvenes y transformación digital, entre otros.

Evaluaciones internacionales y nacionales dan cuenta de los significativos y positivos logros en materia de empleo público.

**Un estudio desarrollado conjuntamente por Stanford University, University College London, University of Nottingham y el Banco Mundial, arrojó que Un 93% de servidores públicos colombianos encuestados está satisfecho con su trabajo, En satisfacción en el empleo público, Colombia supera a países como Estados Unidos, Brasil, Chile, Australia y Uruguay.**

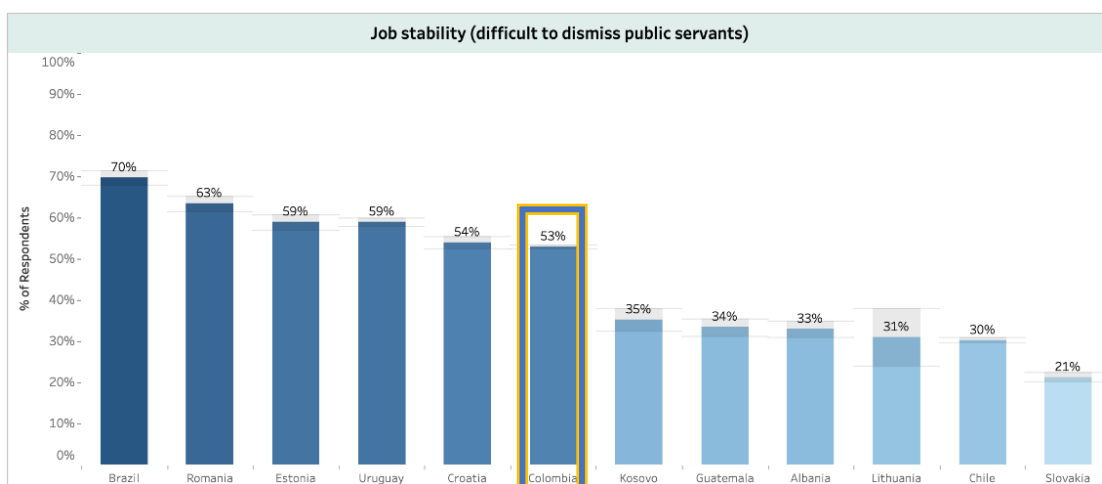
**Así mismo, el estudio arrojó que el 53% de los encuestados percibe como difícil su despido del servicio público. Además, un 49% de los consultados cree que existe una equidad en la remuneración salarial por la realización de tareas similares.**



Cabe resaltar que esta encuesta hace parte de una iniciativa desde la academia para que los gobiernos cuenten con más información comparada sobre sus administraciones públicas.

En porcentajes menores, un 53% de quienes fueron contactados para responder el estudio en el país dijo que percibe como difícil su despido del servicio público. Esto es un indicativo de la estabilidad laboral y los procedimientos formales de evaluación del desempeño asociados a la carrera administrativa. En este segmento lo lideró Brasil, seguido por Rumania, Estonia, Uruguay, Croacia y luego Colombia.

**Ilustración 35.** Estabilidad laboral



Please cite as: Fukuyama, F. (2021), Rogger, D. (2021), Hasnain, Z. (2021), Bersch, K. (2021), Mistree, D. (2021), Schuster, C. (2021), Mikkelsen, K. (2021), Kay, K. (2021) and Meyer-Sahling, J. (2021) Global Survey of Public Servants Indicators. Available at [www.globalsurveypublicservants.org/indicators](https://www.globalsurveypublicservants.org/indicators)

**Fuente:** Global Survey of Public Servants Indicators, 2022

En el mismo sentido, un 49% de los consultados manifestó que percibe que en Colombia existe una equidad en la remuneración por la realización de tareas similares en el empleo público. En Rumania, Lituania, Albania, Kosovo y Estonia, la percepción de equidad salarial es mayor.

Así mismo, otros organismos multilaterales como la OCDE, el BID, el CLAD, el Banco Mundial, entre otros, reconocen el liderazgo y los avances de nuestro país a nivel regional en materia de Empleo Público. En este sentido, Función Pública viene adelantando con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el estudio “Evaluación de la Eficiencia y Eficacia de la Gestión de RRHH en sectores claves de la Administración Pública en Colombia”.

Igualmente, se ha consolidado una relación de cooperación e intercambio de experiencias en temas relacionados con la política de Empleo Público, con el Servicio Civil Británico, Servir Perú, Emiratos Árabes, entre otros.

## **Pilar 6. Integridad**

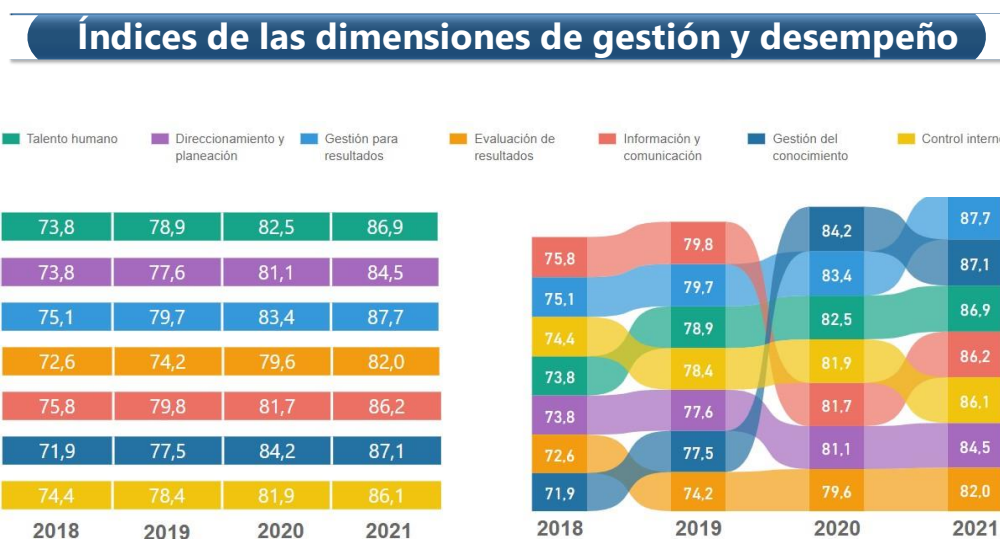
El sexto pilar del modelo de empleo público corresponde a la integridad en relación directa con el servicio y la ética de lo público. Es por esto que desde el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), la primera dimensión del modelo que corresponde a la de Talento Humano, se encuentran dos políticas, la de Gestión Estratégica del Talento Humano y la de Integridad. Existe una relación entre las dos pues claramente los servidores públicos deben contar con los máximos estándares de integridad y cuidado de lo público, es decir, que la GETH también debe fomentar o desarrollar la vocación por el servicio y que quienes lo componen entiendan que parte de su trabajo es una labor ética pues trabajan por y para la comunidad y con recursos que son públicos.

Igualmente, es necesario resaltar que Función Pública expidió en el año 2018 el Código de Integridad para el servicio público, que se basó en un ejercicio participativo de los servidores y buscaba determinar lo que ellos mismos consideraban eran los valores centrales de su trabajo, por lo cual dicho Código se compone de los siguientes valores:

- Honestidad
- Respeto
- Diligencia
- Compromiso
- Justicia

Estos son valores que acompañan de manera transversal el trabajo de los servidores sin importar su ocupación o nivel jerárquico y que, desde la asesoría y socialización de Función Pública, buscan llegar a todas las entidades tanto a nivel nacional como territorial.

Ilustración 36. Índices de las dimensiones de gestión y desempeño

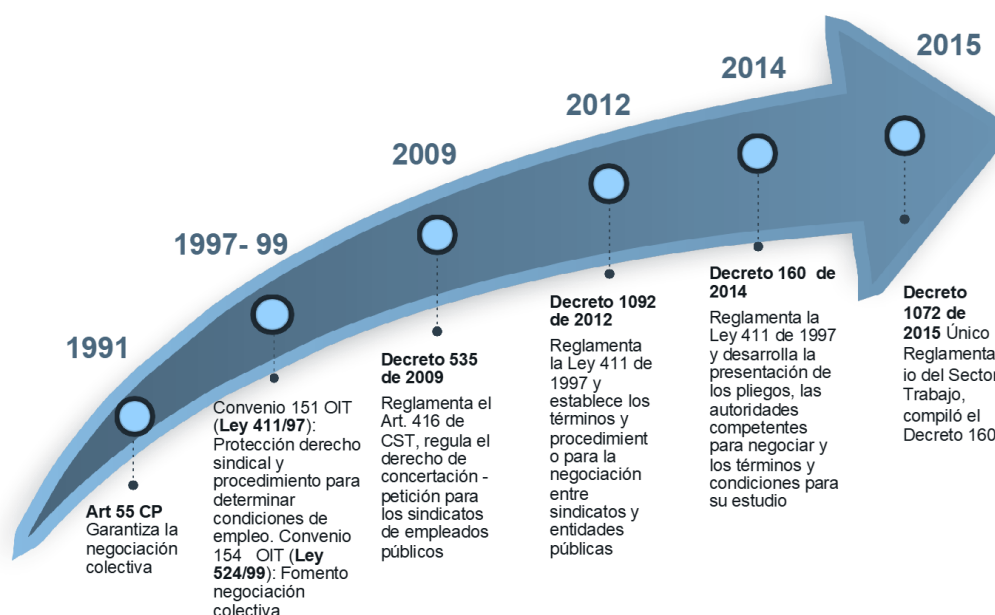


Fuente: Función Pública, 2022

## Pilar 7. Diálogo y concertación

El séptimo pilar del modelo tiene su fundamento en lo que se conoce como los procesos de negociación colectiva con las organizaciones sindicales del sector público. Es importante resaltar que estas negociaciones tienen un fundamento normativo con base constitucional, como se ilustra a continuación:

Ilustración 37. Marco Normativo-Negociación Colectiva



Fuente: Función Pública, 2019

La negociación se da en dos niveles: general e individual. El primero de ellos (denominado comúnmente como la “mesa central”) tiene como actores de negociación al Gobierno Nacional (en un equipo compuesto por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y Función Pública), y a los representantes de las confederaciones y federaciones sindicales. La secretaria técnica del seguimiento a los acuerdos la ejercen el ministerio de trabajo y la función pública a través de la dirección de empleo público y tres delegados de los sindicatos. El segundo nivel, ocurre dentro de cada entidad pública y sus actores son los representantes de la entidad nacional o territorial y las organizaciones sindicales presentes en la misma.

Igualmente, vale la pena mencionar los temas sobre los que se puede negociar y que son potencialmente materia de discusión como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 9. Temas de negociación colectiva

TEMAS NEGOCIABLES <sup>11</sup>	TEMAS NO NEGOCIABLES
---------------------------------	----------------------

<sup>11</sup> Salarios es el único tema que es competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

Condiciones de empleo	Estructura del Estado
Remuneración	
Horario de trabajo	Competencias de dirección, administración y fiscalización
Calidad de vida laboral	
Bienestar físico, mental y social de los empleados	El mérito como esencia y fundamento de la carrera
Capacitación y estímulos (General e individual)	
Bienestar social e incentivos (General e individual)	La atribución disciplinaria y la potestad subordinante de las autoridades
Mejora de las condiciones laborales	
<p>En materia salarial podrá haber concertación dentro de las <b>posibilidades fiscales en la nación</b></p> <p>En materia prestacional el único competente para negociar es el <b>Presidente de la República.</b></p>	

Fuente: Función Pública, 2019

Bajo este contexto, se han realizado cinco (5) negociaciones colectivas con las organizaciones sindicales del sector público, en los años 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021. Los acuerdos tienen una vigencia de dos (2) años y los principales resultados se muestran a continuación:

Tabla 10. Resumen históricos - Acuerdos Nacionales Estatales (ANE)

	2013	2015	2017	2019
<b>Total</b>	28	59	152	485
<b>Acuerdos</b>	26	47	86	188
<b>Desacuerdos</b>	2	12	63	297
<b>Remisiones</b>	0	0	3	0
<b>% de cumplimiento</b>	100%	100%	93%	85%

Si el asunto tratado en un pliego exige expedición de norma se trata en la Mesa General y, de ser aprobado, debe ser implementado en todas las entidades.

La **formalización**, por ser política de Estado, se revisa en la Mesa General.

**Fuente:** Función Pública - Matriz de Seguimiento (2013, 2015, 2017, 2019)

Igualmente, debido a la naturaleza de ciertas peticiones de las organizaciones sindicales, desde el 2017 se han abierto mesas sectoriales a partir del proceso de negociación, donde cabe destacar que siempre ha estado presente una mesa transversal de género:

*Tabla 11. Histórico Mesas Sectoriales - ANE*

	2017	2019	2021
<b>Mesas Sectoriales</b>	4	11	10

**Fuente:** Función Pública - Matriz de Seguimiento (2017, 2019, 2021)

Así mismo, para la última negociación que tuvo lugar en la vigencia 2021 y cuyo acuerdo todavía se encuentra vigente, se tiene:

*Tabla 12. Resumen ANE 2021*

Peticiones	Vigencia 2021
<b>Acuerdos</b>	298
<b>Desacuerdos</b>	229
<b>Total</b>	527

**Fuente:** Función Pública - Matriz de Seguimiento (2021)

La última negociación de culminó el 18 de agosto de **2021** mediante la cual se legalizaron **272\*** acuerdos generados en el proceso. Con corte al 30 de junio de 2022, el **47,7%** de los acuerdos se encuentran cumplidos, el **30,7%** cumplido parcialmente y el **21,6%** está por cumplir.

Donde la mesa central tiene bajo su reporte:

*Tabla 13. Mesa Central - ANE 2021*

Estado	Número de acuerdos	Porcentaje de cumplimiento
<b>CUMPLIDO</b>	25	43,8%
<b>PENDIENTE</b>	16	28%
<b>CUMPLIDO PARCIALMENTE</b>	16	28%
<b>Total general</b>	<b>57</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Función Pública - Matriz de Seguimiento (2021)

Lo anterior demuestra la relevancia que han tenido los acuerdos de negociación sindical desde el 2013, donde se han logrado llegar a compromisos importantes

en temas como salarios, formalización de empleos, ampliación de plantas de personal de algunas entidades, incentivos relacionados con bienestar y educación, concursos y carrera administrativa, entre otros. Esto pone de manifiesto que las organizaciones sindicales también han sido un actor reconocido en actualizaciones o modificaciones del marco normativo que subyace al empleo público, así como promotores de diversos programas e iniciativas orientadas a mejorar las condiciones laborales de los servidores.

También es necesario reconocer que hay algunos acuerdos que debido a su nivel de complejidad no pueden ser cumplidos en un corto plazo, sino que requieren de una planificación y disposición de recursos por parte del gobierno nacional, como es todo lo relacionado a formalización de empleos y ampliación de plantas, y todo lo relacionado a emolumentos salariales y prestaciones. Sin embargo, tanto el gobierno nacional como las organizaciones sindicales firmantes de los acuerdos han trabajado conjuntamente en el cumplimiento de los acuerdos para todas las partes interesadas.



## **Pilar 8. Transformación Digital: Servidor Público 4.0**

Como bien señala el economista alemán Klaus Schwab (2016) los desarrollos tecnológicos están cambiando la forma de relacionarnos con el mundo y con los otros. Por esto, es necesario que esa nueva relación entre tecnología y sociedad sea abordada desde una visión integral y compartida a nivel mundial, donde se reconozca la naturaleza e inminencia de dicho cambio.

Esta influencia transformadora se basa en la capacidad que tiene la tecnología para modificar el comportamiento de las personas (Banco Mundial, 2019). Ahora

se vive en un mundo donde gracias al uso y aplicación de Big Data, algoritmos, la inteligencia artificial, el Internet de las cosas, el blockchain as personas pueden tomar decisiones más eficientes, con menor nivel de incertidumbre y en menor tiempo.

Y este contexto no es ajeno a la administración pública colombiana, que está en constante transformación y modernización. Las entidades públicas no pueden permanecer como fotografías en el paso del tiempo, tienen que modificarse en sincronía con los cambios, las demandas y las nuevas necesidades sociales; o de lo contrario serían redundantes. En este sentido, 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 el corazón de la administración pública de cualquier entidad: el servicio público 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. Por esto, Función Pública define el Servidor Público 4.0 como:

*“Servidor impulsado a mejorar sus capacidades, habilidades, destrezas y conocimientos de cara a la cuarta revolución industrial, respondiendo a los entornos acelerados y cambiantes, enfocado en el conocimiento, el aprendizaje continuo, asertividad en la comunicación y la interiorización de la mística y la filosofía propia de su labor al servicio de la sociedad”*  
(Función Pública, 2022 p.4)

En esta línea de ideas, ¿cómo entender entonces la relación que se configura entre los avances tecnológicos y el empleo público? Primero, la digitalización es equivalente en un corto o mediano plazo, a procesos de automatización del empleo. Como consecuencia, muchas actividades que hoy en día son realizadas por personas, en unos años serán realizadas por máquinas, computadores o algoritmos, algo que ya sucede pero que continuará aumentando al pasar los



años (Schwab, 2016), que serán más eficaces pues reducen costos de producción, tiempo y errores.

En consecuencia, un primer problema que se debe sortear es qué hacer con el segmento de los servidores cuyas funciones están en riesgo de quedar automatizadas. Respecto a este escenario, el Reporte de Desarrollo Mundial (2019), a cargo del Banco Mundial, sugiere que la única manera de contrarrestar esta situación es invirtiendo en el desarrollo del talento humano. Si bien la automatización de algunos oficios es un hecho seguro, aquí lo importante es desarrollar capacidades y competencias demandadas por el mercado laboral en la población. Estas competencias se tienen que empezar a desarrollar desde los procesos formativos y educativos y, para el caso de trabajadores que ya hacen parte del mercado laboral, a través de los programas de entrenamiento y educación continuada.

Dicho desarrollo de talento humano debe estar enfocado en las competencias y habilidades que, sin importar el nivel de desarrollo tecnológico, son difícilmente provistas por este (Banco Mundial, 2019). Según el citado reporte, las competencias cardinales serían aquellas asociadas con “habilidades cognitivas avanzadas” como la solución de problemas complejos; pensamiento matemático y comprensión de lectura; habilidades de comportamiento social como el trabajo en equipo y; combinaciones de habilidades relacionadas con la adaptabilidad tales como el razonamiento y la auto eficiencia (Banco Mundial, 2019).

De esta forma, el Estado debe aprender a usar la revolución digital para sus procesos de planeación y gestión, ya que podrían ser mucho más rápidos, eficientes e implicar menos costos. En ese escenario se pueden usar algoritmos, Big Data, inteligencia artificial para ayudar a las entidades en el desarrollo de sus funciones gracias a nuevas competencias digitales adquiridas por los servidores públicos.

El empleo público también es permeado por la revolución digital, situación que desde hace unos años hace parte de los debates internos para que el sector público esté listo para el cambio. En Colombia se ha trabajado arduamente en el Plan de Transformación Digital en las entidades públicas de la mano con

Gobierno en Línea. Los puntos a tener en cuenta para lograr esta adaptación de forma exitosa van desde la necesidad de actualizar las competencias de los servidores públicos para incentivar el uso de las TIC, hasta la bienvenida a nuevo talento dentro de los servidores públicos que no solo conozca el funcionamiento de las herramientas digitales, sino que sepa innovar con la ayuda de estas.

Ahora bien, es así como surge la posibilidad de realizar una actualización a las normas vigentes de empleo público a través de un análisis de los empleos según el nivel de impacto que la automatización tendrá sobre ellos. Y así tener más claro qué tipo de competencias y conocimientos técnicos se van a requerir, así como qué tipo de nuevos empleos públicos se van a necesitar.

En consecuencia, la pregunta que hay que responder es ¿qué tipo de servidor público se requiere? El perfil 4.0 para los servidores públicos hace referencia a la adaptación del servicio civil a la revolución digital o cuarta revolución industrial. Algunas competencias esenciales al perfil 4.0 son las digitales y tecnológicas, las cuales permiten conocer las potencialidades de la tecnología y su aplicación en la gestión pública y otras, las competencias blandas (“soft skills”), que facilitan el valor añadido de talento humano en aquellos ámbitos donde la tecnología no es suficiente. Por ejemplo, en la creatividad, asertividad, resiliencia, en capacidades que convergen en la inteligencia emocional y que fomentan la necesaria adaptabilidad (Lane y Saint-Martin, 2021).

Así las cosas, el mejoramiento continuo en los servidores públicos debe convertirse en el puente de inclusión del perfil 4.0 en los programas de capacitación y modernización de las plantas de personal, pues las entidades deben poseer estándares de calidad, los cuales deben ser tenidos en cuenta en todos los niveles jerárquicos. En esta misma línea, las entidades están llamadas a buscar siempre la excelencia y la innovación, y así aumentar su competitividad y desarrollar a su talento humano. Por eso es importante que el perfil 4.0 tenga unas generalidades y que comprenda la individualización de funciones de acuerdo con las necesidades de cada entidad.

Frente a este contexto general, Función Pública en cabeza de la Dirección de Empleo Público lidera el programa de “Servidor Público 4.0”, que permite

desarrollar una perspectiva hacia la evolución y el concepto mismo desde la transformación, el entendimiento de los niveles de maduración, identificando las competencias y aspectos claves para su desarrollo. Teniendo en cuenta la cultura organizacional y su influencia, la articulación y el trabajo de equipos diversos y multidisciplinarios, que cuenten con habilidades socioemocionales, competencias digitales y las herramientas tecnológicas para la adaptación a la Cuarta Revolución Industrial y su evolución en el sector público.

El Programa Servidor Público 4.0 tiene como objetivo general: Transformar las dinámicas del empleo público, para que respondan a los contextos emergentes, asociados con la cuarta revolución industrial, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y de datos, para una efectiva gestión pública en un escenario pospandémico y de sostenibilidad económica, social y medioambiental

Y como objetivos específicos:

- Implementar estrategias integradas y articuladas para acompañar a los servidores públicos hacia el fortalecimiento y/o desarrollo de competencias laborales que se requieren para ser servidores públicos 4.0.
- Definir los criterios requeridos para diseñar áreas de talento humano 4.0 y a su vez, entidades 4.0.
- Generar estrategias encaminadas a transformar la cultura organizacional adaptada a las exigencias de la cuarta revolución industrial.
- Diseñar el Plan de Acción para lograr que, todos los servidores públicos del país sean servidores públicos 4.0, en un mediano plazo.
- Aportar en el incremento de valor público y la confianza ciudadana.

Dicho programa se estructura a partir de nueve (9) ejes:



**Fuente:** Elaboración propia con base en Función Pública, 2022

Estos ejes siguen los lineamientos conceptuales de la GETH y suponen el avance o el camino sobre la que esta se encaminará en el corto y mediano plazo pues procuran la construcción de un servidor público que esté preparado para las necesidades que tiene la ciudadanía actualmente. Y, que además esté alineado con desafíos transversales a cualquier administración o gobierno tales como la digitalización, el cambio climático o la renovación de la fuerza laboral.

Los avances a la fecha son:

- ➔ Formulación e implementación del Plan Nacional de Competencias Laborales.
- ➔ Catálogo de competencias laborales actualizado, derivado de la mesa de trabajo entre CNSC, ESAP y DAFFP.
- ➔ Proyecto de decreto y resolución de Competencias Laborales.
- ➔ Se realizó con éxito el primer Congreso Internacional Servidor Público 4.0., donde asistieron más de 5.000 personas conectadas en más de 20 países.
- ➔ El primer diplomado, Servidor Público 4.0 que tiene una duración de 7 semanas y una intensidad de 120 horas, busca desarrollar competencias

que permitan identificar y adoptar los cambios que generan la transformación digital y la cuarta revolución industrial en el servicio público. 6000 inscritos.

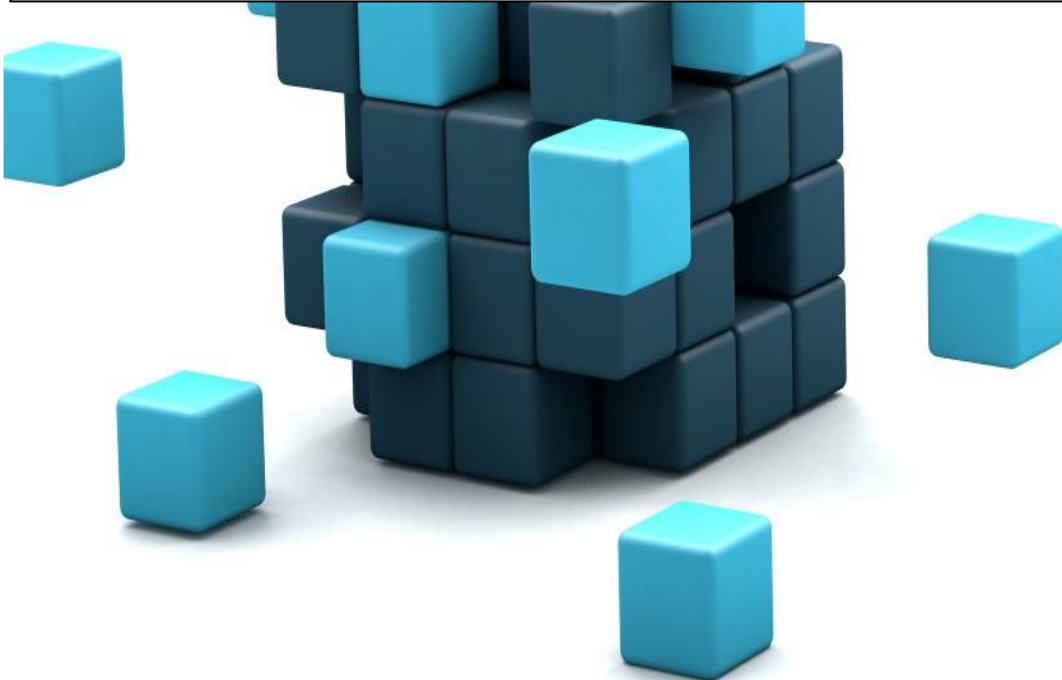
El servicio público es de todos  
Función Pública

El sector público se pone en onda **con las tendencias y las nuevas formas de conocimiento** que debe asumir el talento humano en el Estado colombiano.

PROGRAMA SERVIDOR PÚBLICO 4.0



## IV. Logros en el Empleo Público



# IV. Logros en el Empleo Público

## **1** Durante el último cuatrienio se consolidó el ingreso al empleo público por mérito en nación y territorio

Atendiendo el llamado del Gobierno Nacional, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), entidad que lidera la ejecución de los concursos de méritos para el ingreso al empleo público, disminuyó tiempos y costos de las convocatorias. Entre el 2018 y el 2022, se ofertaron 111.842 vacantes en el nivel nacional y territorial que equivalen al 35% del total de vacantes ofertadas históricamente por la Comisión, que equivalen a 311.658. También se ofertaron 4.723 vacantes en 161 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y para reducir la provisionalidad en municipios de 5ª y 6ª categoría, se ofertaron 3.501 vacantes de 593 entidades. Un avance histórico en lo que a mérito se refiere.

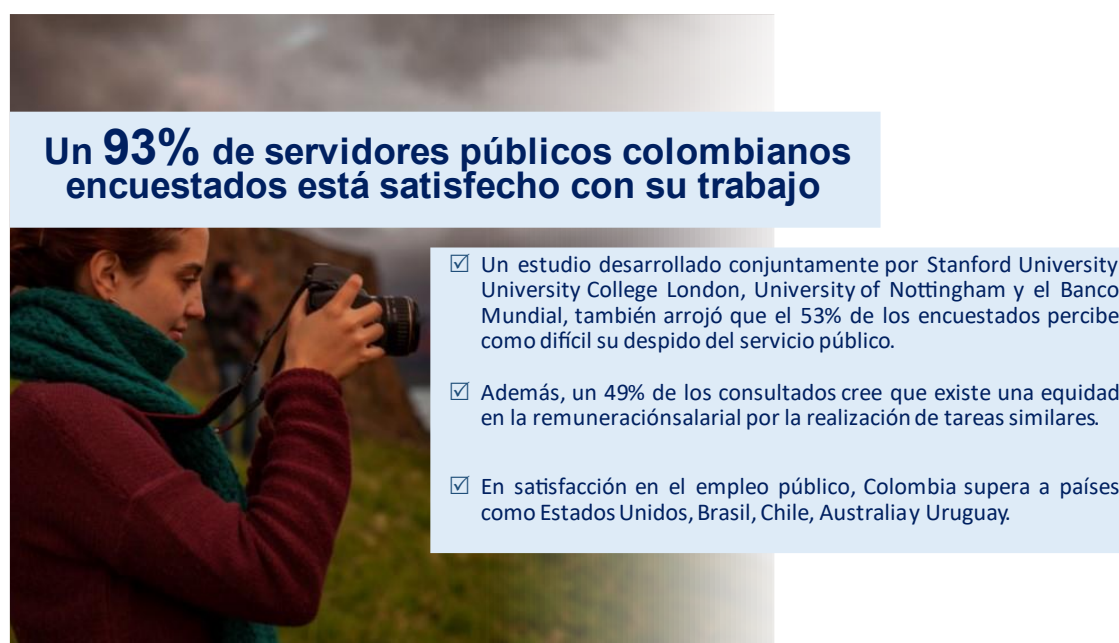
## **2** Modernización del empleo público

Atendiendo un anhelo de los servidores públicos, se promovió la expedición de la Ley 1960 de 2019 que permitió la movilidad y los concursos internos de ascenso de los empleados públicos de carrera administrativa, que pueden suplir hasta el 30% de las vacantes en la misma planta de la entidad, modernizando el empleo público en Colombia. A la fecha, se han ofertado de manera acumulada un total de 4.976 vacantes en la modalidad de ascenso, en diferentes entidades públicas.

Por tercer año consecutivo la política de empleo público y de GETH es la mejor evaluada del MIPG, lo que evidencia que los lineamientos, el direccionamiento y la estrategia fueron acertadas de acra a los servidores públicos y al país.

Gracias a la norma, se extendió el derecho a todos los servidores públicos para acceder a los programas de capacitación y de bienestar independientemente de su tipo de vinculación con el Estado.

*Ilustración 39. Encuesta Global de Servidores Públicos*



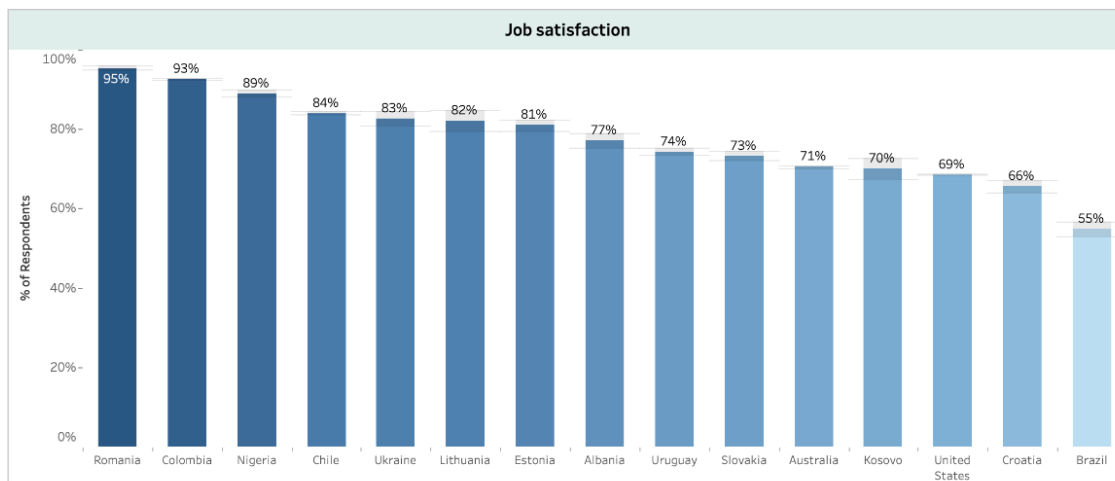
**Fuente:** Función Pública, 2022

Así mismo, es importante resaltar que la motivación y el querer hacer parte de la modernización del Estado debe ser un trabajo articulado entre servidores públicos y entidades quienes integran el sentido de la transformación del Empleo hacia la mejora de la calidad de vida de todos, en este sentido, Stanford University, University College London, University of Nottingham y el Banco Mundial informaron que de acuerdo con los resultados de la Encuesta Global de Servidores Públicos, en el que participaron 23 países, hallaron que el 93% de los consultados en Colombia manifestó encontrarse satisfecho con su trabajo en el sector. Cabe resaltar que esta encuesta hace parte de una iniciativa desde la academia para que los gobiernos cuenten con más información comparada sobre sus administraciones públicas.



El nivel de satisfacción de los servidores colombianos superó al de Nigeria, Chile, Ucrania, Lituania, Estonia, Albania, Uruguay, Eslovaquia, Australia, Kosovo, Estados Unidos, Croacia y Brasil, analizados también en el estudio. Solo en Rumania los servidores públicos están más satisfechos que en Colombia.

**Ilustración 40.** Satisfacción de trabajar en el sector público

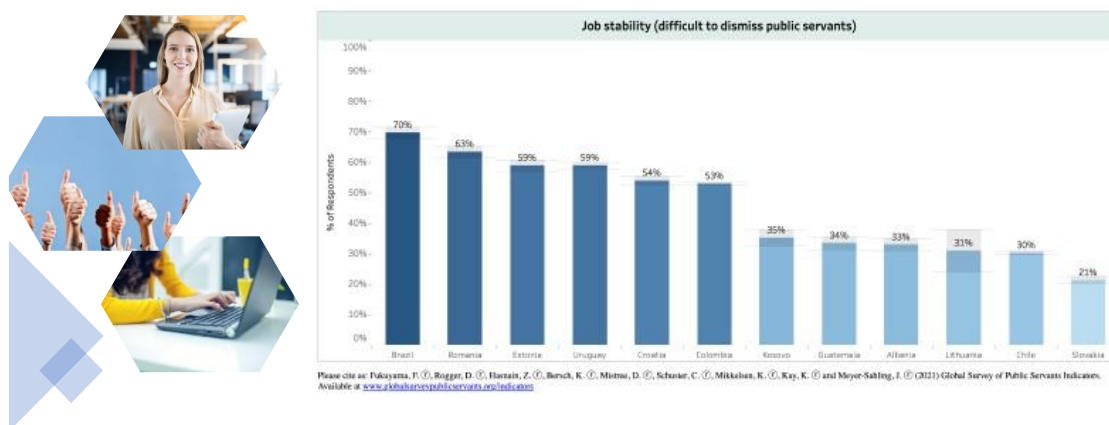


Please cite as: Fukuyama, F. (2021), Rogger, D. (2021), Hasnain, Z. (2021), Bersch, K. (2021), Mistree, D. (2021), Schuster, C. (2021), Mikkelsen, K. (2021), Kay, K. (2021) and Meyer-Sahling, J. (2021) Global Survey of Public Servants Indicators. Available at [www.globalsurveypublicservants.org/indicators](http://www.globalsurveypublicservants.org/indicators)

**Fuente:** Global Survey of Public Servants Indicators, 2022

**Ilustración 41.** Percepción estabilidad laboral

un **53%** de quienes fueron contactados para responder el estudio en el país dijo que percibe como difícil su despedido del servicio público. Esto es un indicativo de la estabilidad laboral y los procedimientos formales de evaluación del desempeño asociados a la carrera administrativa. En este segmento lo lideró Brasil, seguido por Rumania, Estonia, Uruguay, Croacia y luego Colombia.



Please cite as: Fukuyama, F. (2021), Rogger, D. (2021), Hasnain, Z. (2021), Bersch, K. (2021), Mistree, D. (2021), Schuster, C. (2021), Mikkelsen, K. (2021), Kay, K. (2021) and Meyer-Sahling, J. (2021) Global Survey of Public Servants Indicators. Available at [www.globalsurveypublicservants.org/indicators](http://www.globalsurveypublicservants.org/indicators)

**Fuente:** Elaboración propia, tomada de Global Survey of Public Servants Indicators, 2022

### 3

## Un empleo público más diverso e incluyente

Se incrementó la participación de la mujer en los cargos directivos del Estado colombiano, alcanzando un porcentaje de participación para la vigencia 2021 del 46%, superando lo señalado por la Ley de Cuotas (30%). Y del total de la fuerza laboral del Estado el 52% son mujeres.

Así mismo, se fortaleció el Programa Estado Joven llegando a 11.798 jóvenes beneficiados haciendo su práctica laboral remunerada en más de 800 entidades públicas de diferentes universidades privadas y públicas del país.

Igualmente, logramos la vinculación y contratación en el servicio público de 54.407 jóvenes entre los 18 y 28 años, de los cuales 9.420 son servidores públicos y 44.987 son contratistas. Y, como un mecanismo para seguir incentivando el ingreso de los jóvenes al servicio público, se expidió el Decreto 952 de 2021.

Se adelantaron acciones que permitieron la vinculación y contratación 12.050 personas con discapacidad en el empleo público, en 913 entidades públicas.

### 4

## Formación, capacitación y bienestar para la profesionalización del servicio público

Con el fin de mejorar el balance entre la vida personal, familiar y laboral, se elaboró y publicó el Programa Nacional de Bienestar 2020-2022, con el propósito de generar condiciones de bienestar laboral para los servidores públicos. Para lo cual, se cuenta con la estrategia de horarios flexibles con 279 entidades públicas del orden nacional y territorial. Así mismo, se cuenta con el programa de bilingüismo que ha beneficiado a 10.124 personas, así como el programa de entorno laboral saludable en 35 entidades públicas.

Con respecto, al trabajo virtual contamos con 49.776 servidores públicos, de los cuales 24.931 se encuentran en trabajo híbrido, 23.400 en trabajo en casa y 1.445 en teletrabajo.

En el mismo sentido, se fortaleció el Programa Servimos, como una iniciativa se busca enaltecer la labor del servidor público por medio de la generación de alianzas públicas, mixtas y privadas, con el fin de otorgar bienes y servicios para los servidores públicos, contratistas y sus familias. Actualmente, se cuenta con 26 entidades vinculadas al programa, con más de 68 mil beneficiados, lo que ha representado un ahorro para el talento humano al servicio del Estado de más \$16.370 millones.

Desde el año 2019 se han realizado 4 conmemoraciones, en las cuales se han reconocido a más de 815 servidores y se han premiado a 24 de acuerdo con los criterios establecidos para cada edición. Para la edición 2022, que se conmemoró el 30 de junio se establecieron tres categorías: legados, pandemia – pospandemia y servidor público 4.0, premiando a 8 ganadores.

Se formuló el Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030, con el propósito de contribuir a la profesionalización del empleo público, a través de la capacitación y formación de competencias claves de los servidores públicos. Actualmente se han capacitado 300 entidades públicas en los ejes que conforman dicho plan.

Con el propósito de promover el cierre de brechas en materia de conocimientos, desde el año 2018 a la fecha, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, se han llevado a cabo 42 diplomados en diferentes temáticas, dirigidos a la Alta Dirección del Estado y a los miembros de los equipos transversales, esta estrategia ha contribuido al fortalecimiento de habilidades y competencias blandas de los gerentes públicos.

Se relanzó la inauguración de los XX Juegos Deportivos de Integración de la Función Pública de manera conjunta con el Ministerio del Deporte y el Instituto

Distrital de Recreación y Deporte - IDRDR, los cuales regresan de forma presencial después de la pandemia y surgen como prácticas deportivas de sana competencia, integración y fortalecimiento de valores mediante estrategias de bienestar, lo cual contribuye a mejorar la calidad de vida de los servidores públicos de las entidades.

## **5** Construimos las bases del empleo público del futuro

Para adaptarse con eficacia a las dinámicas actuales generadas por la pandemia de la COVID-19, por la cuarta revolución industrial y por el cambio climático, se creó el Programa Servidor Público 4.0, como una estrategia que busca fortalecer la modernización del Estado Colombiano y la profesionalización de sus servidores públicos. Dentro de las estrategias adelantadas, se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional del Servidor Público 4.0, así como el Diplomado Servidor Público 4.0 y se definieron las competencias laborales que requiere el Servidor y el Gerente Público 4.0.

Así mismo, se expidió la Ley 2088 de 2021, reglamentada para el sector público a través del Decreto 1662 de 2021, por medio de la cual se creó el trabajo en casa, y el Decreto 1227 de 2022 que actualiza el teletrabajo para el sector público con el fin de garantizar a los trabajadores colombianos, incluyendo a los servidores públicos, continuar realizando sus labores de forma remota, garantizar la continuidad del servicio y la seguridad de estos, manteniendo firme la premisa de que el Estado no paro durante la pandemia. Lo cual supone un paso adelante hacia esa transformación que debemos propiciar y cristalizar, y que el sector público se está transformando desde ya para el futuro inmediato.



## V. DESAFÍOS DEL EMPLEO PÚBLICO

# V. Desafíos del empleo público

¿Qué tipo de servicio público se requiere? ¿qué tipo de servidor público necesita la administración pública? Sin duda la pandemia por COVID-19 ha sido un escenario de reflexión sobre cómo se establecen relaciones entre las personas y su ambiente. Un escenario que además ha suscitado muchas lecciones, preguntas y desafíos. Lo que sí queda claro es que el Estado nunca paró durante la pandemia. Ahora más que nunca los servidores se deben a los ciudadanos, a través de la demostración de esa vocación de servicio. Sin embargo, también es claro que la gestión del cambio ahora toma una importancia superlativa.

Adicionalmente, durante la pandemia y gracias al uso y apropiación de las TIC se pudo implementar con éxito la estrategia de “*trabajo en casa*”, tanto en el orden nacional como territorial y, donde la presencialidad ha vuelto paulatinamente bajo las estrictas medidas y protocolos de bioseguridad y salud pública. De igual forma, el trabajo en casa impone desafíos en materia de generación de habilidades, competencias y capacidades tecnológicas en los servidores, por lo que, en un esfuerzo de coordinación interinstitucional se construyó el primer diplomado de “*Servidor Público 4.0*” bajo el liderazgo operativo y formativo de la ESAP, y que tiene por objetivo convertirse en un diplomado de vanguardia para todos los servidores y que sirve de puente conceptual y técnico entre su labor y la revolución digital discutida en líneas anteriores. Este diplomado se encuentra actualmente en desarrollo y cuenta con una cifra récord de 6.638 inscritos.

Otro de los grandes retos, donde ya se han tenido avances tangibles es el de la construcción de un servicio público diverso y representativo de toda la sociedad colombiana. El trabajo inicial sobre los tres componentes de género discapacidad y jóvenes es fundamental pero todavía hay camino por recorrer y es necesario no solo seguir trabajando sobre estos, sino sobre otros componentes como el étnico, para así asegurarse de construir equipos de trabajo

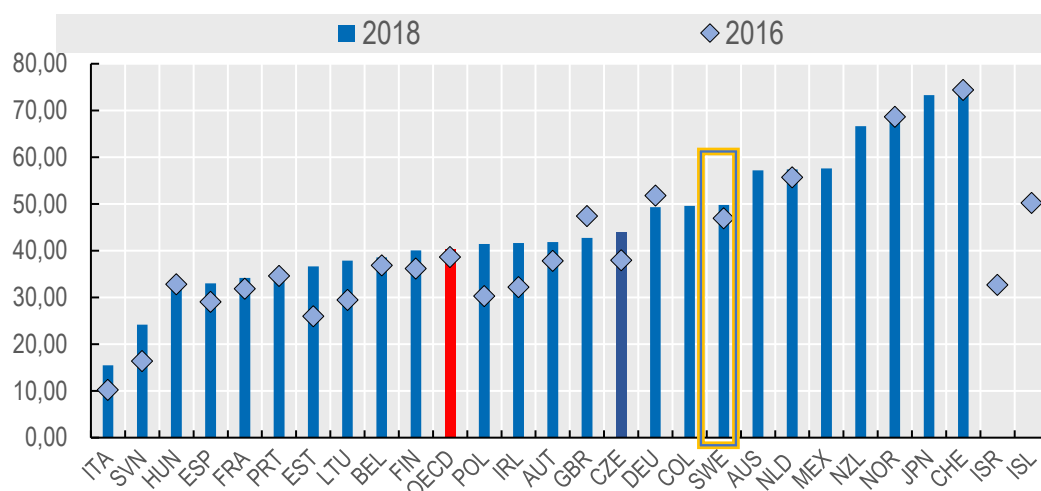
que sean incluyentes bajo distintas variables y donde toda la población se pueda ver reflejada, pero siempre respetando el principio constitucional de mérito.

En consecuencia, se deberá consolidar el programa Servidor Público 4.0 desde las nuevas competencias de los servidores públicos, en articulación con el marco nacional de cualificaciones para el sector público. Lo anterior con el propósito de que se continúe fortaleciendo la profesionalización de los servidores, la apertura a nuevas disciplinas, el trabajo por medios virtuales, la estructuración de entidades 4.0, un modelo de trabajo inteligente alineado con la era digital y la inclusión y diversidad en el empleo público.

Por lo que, tanto los pilares del empleo público como los lineamientos de GETH están estructurados conceptualmente de una forma que se basa en su dinamismo y la posibilidad de actualización constante, bien sea por modificaciones en el marco normativo o por la inclusión de nuevas prácticas y tendencias en la gestión del talento humano. Son lineamientos que también tienen la capacidad de identificar y adaptarse a desafíos de política como por ejemplo la digitalización, a través del programa de “Servidor Público 4.0” que es una realidad que ya se está cristalizando.

Ahora, todo lo anterior debe estar siempre enfocado en la satisfacción de las necesidades y demandas de la ciudadanía pues son ellos quienes juzgan la calidad en la provisión de bienes y servicios, así como la eficiencia de los procesos de gestión pública. De hecho, la OCDE en su más reciente publicación de *Government at a Glance (2021)* muestra cómo la administración pública colombiana está alineada según los estándares más altos de calidad de la organización. En la siguiente ilustración se ve la percepción de la ciudadanía respecto a si puede alzar su voz en la toma de decisiones por parte del gobierno:

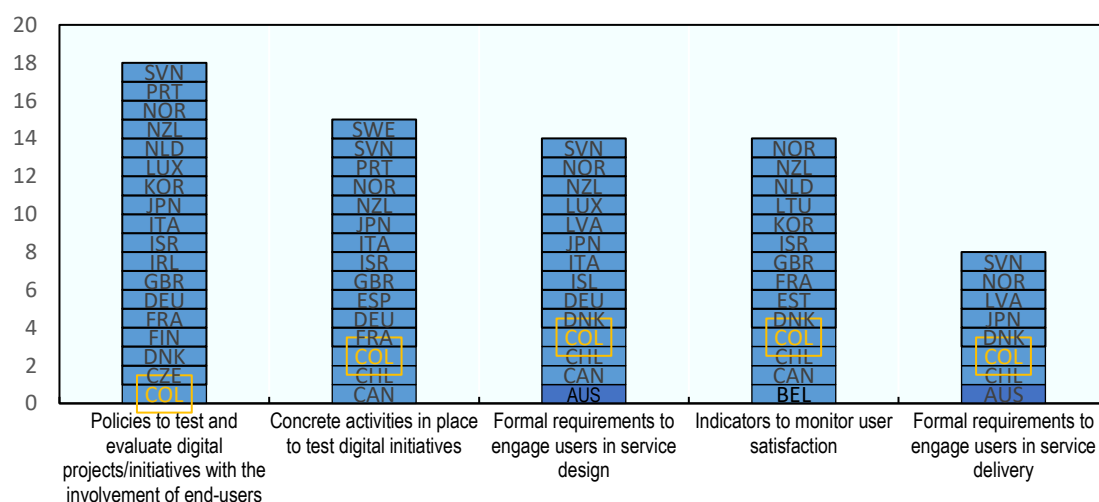
**Ilustración 42.** Ciudadanía y toma de decisiones



Fuente: OCDE, 2021

Lo importante aquí es resaltar que si bien todavía hay camino por mejorar, Colombia se sitúa aproximadamente 10 puntos por encima del promedio de países OCDE y esto significa que los ciudadanos perciben positivamente los esfuerzos de la administración por escucharlos y por diseñar políticas que se adecúen a sus necesidades, intereses y demandas. Esto tiene relación con la evaluación positiva del país respecto a la adopción de enfoques centrados en las personas para diseñar y prestar servicios por parte de las entidades públicas que presenta la OCDE (2021), en la siguiente ilustración:

**Ilustración 43.** Enfoques centrados en las personas en la administración pública



Fuente: OCDE, 2021



Como se puede observar en la Ilustración 43, el país ha desarrollado los cinco enfoques evaluados por la OCDE:

- Políticas para probar y evaluar proyectos/iniciativas digitales con la participación de los usuarios finales.
- Actividades concretas para probar las iniciativas digitales.
- Requisitos formales para involucrar a los usuarios en el diseño del servicio.
- Indicadores para controlar la satisfacción de los usuarios.
- Requisitos formales para involucrar a los usuarios en la prestación de servicios.

Esto pone de manifiesto no solo lo mencionado anteriormente respecto al interés de la administración de estar a la vanguardia respecto a las recomendaciones de la OCDE sino también demuestra el interés y el esfuerzo actuales por transformar la administración pública hacia la adopción de mecanismos y estrategias fundamentadas en la revolución digital para potenciar los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía. Una transformación que también permea al empleo público en todos sus pilares y no solo en el de transformación digital y en el cuidado con el medio ambiente, pues como se mencionó, todos los pilares están interrelacionados y la naturaleza del empleo público es dinámica y alineada con las necesidades internas (por parte de los servidores) y con las demandas externas propias del mercado laboral en general.

Ahora bien, reconociendo los avances significativos en materia de mérito y que es necesario terminar de reducir la provisionalidad mediante los concursos de méritos que es lo que ordena la Constitución Política y la ley, para adaptarse a los cambios que imponen la cuarta revolución industrial y la postpandemia se requiere flexibilizar cada vez más el sistema de carrera administrativa en Colombia, que permita un modelo de empleo público que estimule el ascenso y la movilidad horizontal y contemple pruebas de permanencia en el servicio, esto para los nuevos servidores públicos que ingresen al sistema.

Así mismo, se deberán seguir adelantando los concursos de mérito para proveer los cargos que aún se encuentren en provisionalidad en el Estado colombiano, en los sistemas vigentes y consolidar la movilidad vertical y horizontal para la profesionalización, el bienestar y el desarrollo de competencias y cualificaciones de los servidores públicos, de cara a prestarle cada vez más un mejor servicio al ciudadano, y contribuir así a incrementar la confianza del ciudadano en el Estado.

# VI. Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Colombia. Una Década de Reformas Del Servicio Civil En América Latina
- Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República. (2000). *Ley 581*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2004). *Ley 909*. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). Concepto Marco 07 “Clasificación de los Empleos del Orden Nacional y Territorial”. Bogotá
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano GETH. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Plan Anual de Vacantes. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Plan Nacional de Competencias Laborales. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano GETH. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). Lineamientos del Programa Servidor Público 4.0. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1083*. Bogotá
- Presidencia de la República. (2019). *Decreto 2365*. Bogotá
- Presidencia de la República. (2020). *Decreto 455*. Bogotá
- Lane, M & Saint-Martin, A. (2021), “*The Impact of Artificial Intelligence in the labour market: What do we know so far?*”, en OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 256, pp. 1-60.
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- Schwab, K. (2016). La Cuarta Revolución Industrial. Editorial: Debate
- World Bank. 2019. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3