

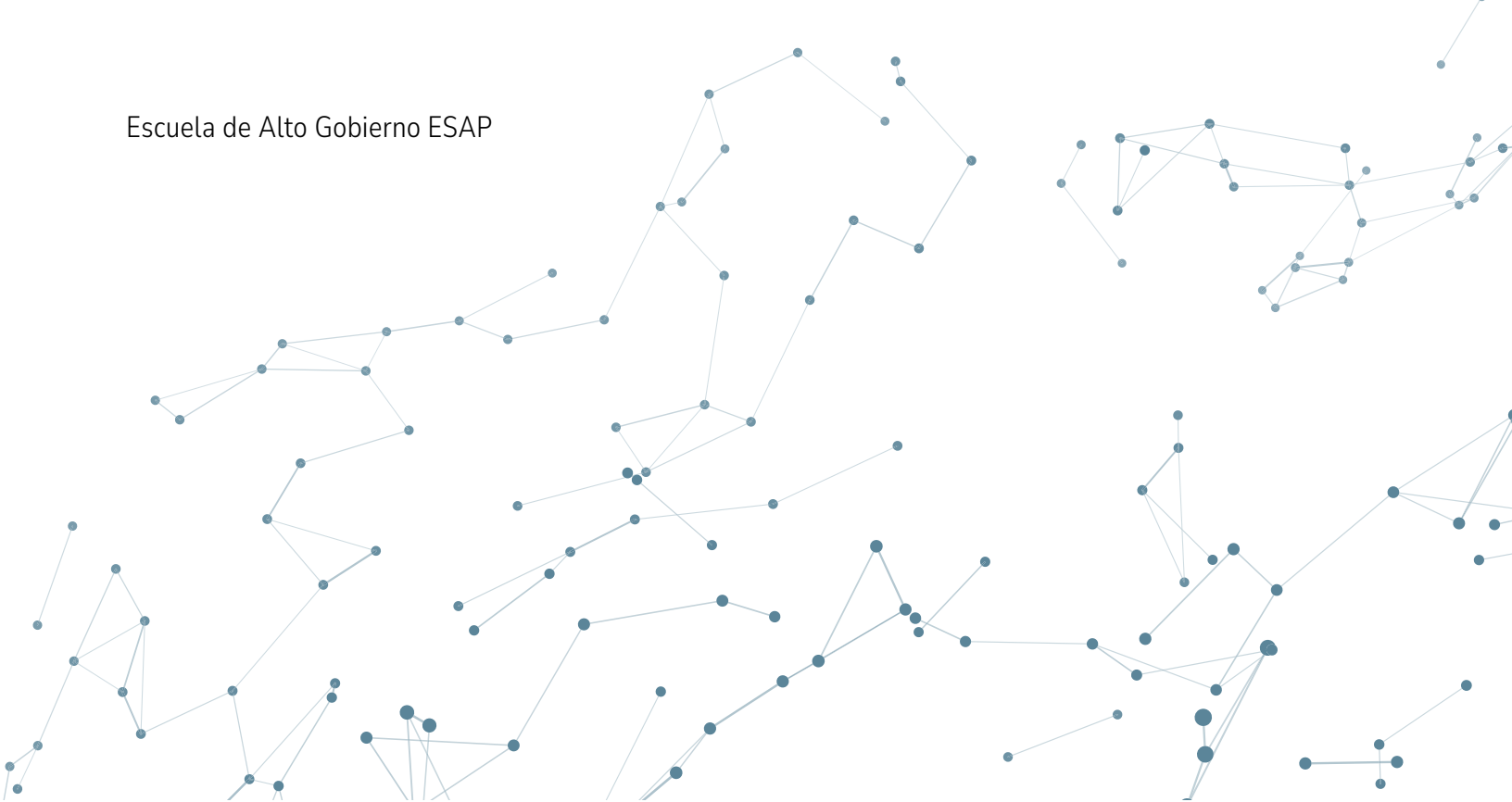


Documento técnico de política pública

EMPLEO PÚBLICO

Empleo público en Colombia una perspectiva de su aplicación territorial desde el institucionalismo

Este documento propone un modelo de coherencia referencial en varios niveles para una implementación efectiva del empleo público y la gestión estratégica del talento humano (GETH), como parte del MIPG, que permita pasar de un cumplimiento formal a una profesionalización en la gestión con un impacto comprobable en los servicios públicos y la confianza ciudadana.



Escuela de Alto Gobierno ESAP

Escuela Superior de Administración Pública
ESAP

Jorge Iván Bula Escobar

*Director General Nacional
ESAP*

Mario Moises Juvinao Daza

*Director
Escuela de Alto Gobierno ESAP*

Carolina Wilches Cortés

Ivonne Johana Garcia Pulido

Estefany Giiseth Ladino Tellez

Henry David Cardozo Vesga

*Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno ESAP*

Laura Katherine Porras Montenegro

Jorge Eduardo Romero Shambo

*Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno ESAP*

Departamento Administrativo de la Función Pública
DAFP

Mariella Barragán Beltrán

*Directora Nacional
DAFP*

Francisco Alfonso Camargo Salas

*Director Empleo Público
DAFP*

Jimmy Alejandro Escobar Castro

*Autor
Asesor Dirección Empleo
DAFP*

Sobre el autor

Jimmy Alejandro Escobar Castro

Profesional en administración pública y estudios de posgrado en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos, así como en Políticas Públicas, con 17 años de experiencia como consultor en el sector público en la implementación de modelos de gestión, formulación de políticas públicas, proyectos de inversión y dirección de entidades de orden territorial.

Cuenta con trayectoria como docente universitario en finanzas y seguimiento a la inversión pública, control interno, transparencia, ética y competencias comportamentales. Lideró las actualizaciones del Plan Nacional de Formación y Capacitación en el 2017 y 2020 y participó del equipo que formuló el Nuevo Modelo de Gerencia Pública y de acuerdos de gestión: hacia la gerencia pública 4.0.

Contenido

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE	6
1.1 Resumen.....	6
2. CONTEXTUALIZACIÓN	7
2.1 Introducción.....	7
2.2 Marco de análisis para el empleo público.....	9
2.3 Diagnóstico institucional del empleo público en colombia.....	14
2.4 Caracterización del empleo público	37
3. CONTRIBUCIONES.....	41
3.1 Recomendaciones para un aterrizaje efectivo del empleo público y la geth: elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública.....	41
3.2 Hoja de ruta para la implementación de la propuesta.....	48
4. COLOFÓN	51
4.1 Síntesis de las contribuciones	51
4.2 Referencias	52
4.3 Glosario	55
5. ANEXOS	56
5.1 Anexos	56

Figuras

Figura 1. Gráfico de dispersión resultados IDI 2022.....	13
Figura 2. Gráfico de dispersión resultados IDI 2023.....	15
Figura 3. Gráfico de dispersión resultados IDI 2024.....	18
Figura 4. Reporte histórico PAV orden territorial – entidades y vacantes	22
Figura 5. Comparativo promedio vacantes totales reportadas vs vacantes reportadas de entes territoriales muestra y reporte de entidades con recursos para adelantar concursos	23
Figura 6. Relación servidores públicos vs contratistas por categoría municipal	24
Figura 7. Distribución de los servidores públicos por rama del poder público.....	26

Tablas

Tabla 1. Distribución muestral seleccionada por categoría municipal	21
---	----

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE

1.1 Resumen

En Colombia, el empleo público combina un andamiaje normativo robusto —Constitución Política de 1991, Ley 909 de 2004, Ley 1960 de 2019 y Decreto 1083 de 2015—, con una operación territorial heterogénea marcada por provisionalidad, tercerización de funciones misionales mediante contratos de prestación de servicios (CPS) y brechas de capacidad institucional que se acentúan en municipios de 5 y 6 categoría. Este documento base muestra que, aunque el referencial legal-burocrático ha protegido el mérito y la igualdad de acceso, su aplicación ha generado inflexibilidades cuando no se alinea con la planeación y el presupuesto; de ahí la centralidad del propósito programático de formalización laboral refrendado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (art. 82, Ley 2294 de 2023). En clave analítica, el empleo público se entiende como una política que articula tres referenciales —legal-burocrático, gerencial-resultadista (Modelo Integrado de Planeación y Gestión [MIPG]) y social-territorial— cuya coherencia define si las reglas se traducen o no en valor público (Función Pública, 2023; OCDE, 2023, 2025).

La investigación aquí expuesta se orienta por un enfoque de desarrollo institucional complementado con el referencial de políticas y el enfoque prismático (coexistencia de códigos formales e informales en el territorio). Sobre esta base, el presente documento plantea un Modelo de Coherencia Referencial Multinivel que reencuadra la gestión estratégica del talento humano (GETH) en el MIPG y propone

un esquema de abordaje de “desprismaticidad”. Este marco permite pasar del cumplimiento ritual a la gestión por resultados, vinculando selección, evaluación, integridad y datos abiertos a decisiones reales en contextos de restricción fiscal, brecha digital y riesgo de captura política (Lascoumes & Le Galès, 2007; Riggs, 1964).

Metodológicamente, se propone un diseño mixto: (1) revisión normativa y de literatura especializada, (2) análisis cualitativo de casos OCDE/ALC y (3) análisis cuantitativo descriptivo con énfasis en el IDI/FURAG 2022-2024 sobre una muestra estratificada por categoría municipal. Los resultados señalados, en este documento, ponen en evidencia las brechas persistentes: los municipios de 5.^a-6.^a categoría se concentran en rangos de 40-60 puntos (con leve mejora en 2023 y estabilización en 2024), en contraste con medias de 70-90 en 1.^a-4.^a; además, persisten desalineaciones planeación-presupuesto-provisión y déficits de trazabilidad para seguimiento público de concursos.

Los hallazgos alimentan una hoja de ruta por fases, evaluación con propósito, protocolos de integridad, expediente electrónico de talento humano y acuerdos multinivel de capacidad institucional (fiscal, administrativo y técnico), orientada a profesionalizar la dirección pública y a formalizar el empleo misional, con el objetivo de estabilizar capacidades y elevar el desempeño institucional en el mediano plazo (North, 1990; DAFP, 2018, 2023).

Términos clave:

Empleo público, gestión estratégica del talento humano (GETH), Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), gerencia pública, gobernanza multinivel, institucionalismo, integridad.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1 Introducción

Este documento examina la política de empleo público en Colombia desde un enfoque analítico que mezcla institucionalismo, marcos de política y un enfoque multidimensional. La idea principal argumenta que el empleo público, entendido tanto como una institución como una política, es el nexo que convierte el marco constitucional del mérito (igualdad de oportunidades, carrera, imparcialidad) en resultados que generan valor para la sociedad. Sin embargo, esta conversión se presenta de manera desigual a nivel local debido a la interacción de regulaciones formales, normas informales y lógicas administrativas que operan en contextos con limitaciones fiscales, capacidades restringidas, diversas culturas locales y, en muchos casos, situaciones de riesgo público.

El destinatario de este documento es doble. Por un lado, abarca a las entidades rectoras que establecen los marcos habilitantes (leyes, decretos, orientaciones, herramientas del MIPG) y coordinan la colaboración entre nación y territorio; por otro, incluye a los gobiernos territoriales, encargados de llevar a cabo la política en ambientes dispares, con diferencias en conectividad, talento y recursos financieros. Para ambos públicos, se presenta un diagnóstico, un marco analítico y un plan de acción que incluye instrumentos que fomentan el alineamiento del mérito con la gestión basada en resultados, evitando así la mera formalidad en el cumplimiento.

El propósito general es sugerir un modelo de coherencia referencial en varios niveles para una implementación efectiva del empleo público y la gestión estratégica del talento humano (GETH), como parte del MIPG, que permita pasar de un cumplimiento formal a una profesionalización en la gestión con un impacto comprobable en los servicios públicos y la confianza ciudadana. Los objetivos específicos propuestos son: (1) describir los marcos que coexisten en el empleo público colombiano (legal-burocrático, gerencial-resultadista y social-territorial); (2) identificar los obstáculos que bloquean su alineación en las regiones (fiscales, legales, organizativos, culturales, tecnológicos); (3) caracterizar la problemática mediante una red causal que incorpore dimensiones institucionales y contextuales, y (4) formular orientaciones y acciones que permitan establecer metas, responsables, recursos y plazos, con métricas de coherencia entre la planificación-presupuesto-mérito, evaluación-decisiones e integridad-gobernanza.

En términos metodológicos, este documento utiliza un enfoque triangulado: (1) revisión normativa (Constitución, Ley 909/2004, Ley 1960/2019, Decreto 1083/2015, alineaciones del PND 2022-2026 y MIPG vigente), (2) análisis de literatura especializada (institucionalismo tanto económico como sociológico, marcos de políticas, prismas, integridad, capacidades estatales) y (3) evidencia empírica reciente: mediciones de desempeño institucional (IDI/

FURAG), comparativas de avances OCDE/ALC en administración pública, meritocracia y desempeño, así como documentación sobre riesgos (clientelismo, captura, conflictos de interés). Este enfoque metodológico permite entender cómo las regulaciones y herramientas, combinadas con incentivos y culturas organizacionales, generan resultados diversos.

La principal contribución se manifiesta en dos aspectos. En el ámbito teórico, se plantea una síntesis entre el institucionalismo (reglas y organizaciones), los marcos de referencia (conceptos, normas y narrativas que legitiman herramientas) y la cibernética de segundo orden¹, la cual exige que el liderazgo de los directivos públicos, supere el paradigma tradicional de dirección lineal y actúen como diseñadores-receptores de la dinámica de la organización; esto implica un replanteamiento en la selección-evaluación de estos. En el ámbito práctico, se presenta una guía práctica (Anexo 3) y un conjunto de herramientas, con diversificación según

categoría municipal y que reconoce los arreglos de financiación y colaboración en múltiples niveles. Se sostiene que no son suficientes los cambios de primer/segundo nivel (procedimientos y técnicas); puesto que se requieren transformaciones de tercer nivel (paradigmas formales - normas) que redefinan el mérito en términos de valor público y movilidad del talento, especialmente en el sector público, cuyo desempeño produce efectos sistémicos.

En resumen, este documento sostiene que la eficacia del empleo público depende de alinear el principio constitucional del mérito con una estructura operativa que aprenda y se adapte. Dicha alineación es indispensable para integrar regulaciones, incentivos y capacidades; reconfigurar la evaluación como herramienta para decisiones auténticas; y asegurar la integridad en cada etapa del ciclo de empleo (ingreso – desarrollo - retiro). Con estas consideraciones, la política de empleo público puede convertirse en un motor de creación de valor público, particularmente en aquellos lugares donde actualmente predominan la heterogeneidad y la prismaticidad territorial.

¹ De acuerdo con el I Nuevo Modelo de Gerencia Pública y de acuerdos de gestión: hacia la gerencia pública 4.0. (Función Pública, 2022) la base conceptual del conjunto de orientaciones y recomendaciones la gerencia pública contemporánea (4.0), se fundamenta en la cibernética de segundo orden; esto es, comprender a las entidades públicas como sistemas complejos que no solo procesan información o recursos, también se autorreproducen a partir de sus dinámicas internas, las interacciones con su entorno y de la reflexividad de sus actores. En este enfoque la Gerencia Pública, deja de operar únicamente bajo esquemas lineales de dirección y control, para adoptar un enfoque en el que el gestor público reconoce que forma parte del sistema que intenta gobernar, lo que implica asumir que toda intervención modifica las condiciones de observación y de operación del propio sistema.

2.2 Marco de análisis para el empleo público

El marco que se ha estructurado aquí para elaborar el análisis del empleo público se fundamenta en el modelo teórico institucionalista. A partir de este, se puede abordar el empleo público como un sistema desde las reglas formales. De igual manera, se puede hacer el abordaje desde la política pública para identificar los marcos referenciales que están sujetos a valores, acuerdos y elementos socialmente aceptables, como las reglas informales para construir un referencial que permita comprender por qué se ha dado la implementación y evolución del mismo en el Estado colombiano.

Finalmente, una vez definidos marcos de referencia, se hace una aproximación desde el enfoque de sociedades prismáticas, a la realidad asimétrica de los entes territoriales y las complejidades a las que se enfrenta la implementación del empleo público en el orden territorial de la Rama Ejecutiva y de la gestión estratégica del talento humano, en las entidades públicas del orden subnacional.

Ahora bien, en el sector público y la opinión pública colombiana, el concepto de institución o institucionalismo ha hecho carrera y ha logrado un lugar en el lenguaje común, es por eso que, se hace necesario delimitar el concepto en el marco del presente documento y cómo se relaciona con el empleo público.

a. ¿Qué se debe entender por “institución”?

La principal noción de la que se parte en este estudio es la de institución, la cual tiene una larga tradición dentro del pensamiento anglosajón. En primer lugar, se tiene que entender que hay diferentes maneras de acercarse a su definición de manera epistémica. Douglas North (1995), por ejemplo, entiende mayormente las instituciones como “las reglas de juego” de una sociedad o las limitaciones a la conducta ideadas por el hombre que “dan forma a la interacción humana” (p. 13).

Este planteamiento inicial implica que en el pensamiento de Douglas North no se busca definir la institución como una mera definición normativa emitida por el Estado. En general, su aproximación difiere en la estrategia de exposición de la que se podría producir en contextos de antropología, pero, si se observa con detenimiento, trata de una aproximación más directa que puede ser bastante similar en este tema. El que la regla trate de la “interacción humana” implica que se debe, en general, alejar de

la suposición de que las reglas de las que habla North sean sin más reglas jurídicas. Las reglas jurídicas o, para sintetizar, el “derecho” se compone efectivamente de reglas, pero se debe entender que estas no dan forma sino de manera parcial a la interacción humana, pues el relacionamiento retiene varios significados según su contexto.

Por otro lado, North se introduce en el modo de cómo los incentivos aparecen dentro de la interacción, cuestión que marca rápidamente su acento económico en los análisis que desarrolla y el modo como su comprensión logra vincular tempranamente al problema de la interacción con el de los incentivos; de manera que pone especial interés en los incentivos como un elemento particular de la interacción que puede explicar el cómo se vincula la conducta con la economía y al tiempo con un marco institucional. La conducta por esta vía media entre el marco institucional y los efectos económicos del marco institucional precisamente mediante los incentivos.

Es claro que la noción de institución de North es muy particular y, en realidad, se parece más de lo que parecería sensato a la noción de marco de acción en sociología, en el sentido de que, para North, las instituciones permiten reducir la incertidumbre de modo que permiten saber cómo actuar para todos los fines en contextos determinados. Aun así, es evidente que un marco de acción es justamente eso, un marco.

Por eso cuando North se pregunta sobre si las instituciones son formales o informales, inmediatamente evita la pregunta afirmando que solo le interesa la distinción incluyendo ambas solo como el origen de las restricciones para la conducta que, por lo tanto, pueden tener un origen tradicional o definido como una opción política o un acuerdo colectivo que nació como tal.

North no se aleja de la comprensión de una institución en el sentido de una creación humana para resolver determinados problemas. Precisamente, para el contexto del presente estudio, las instituciones son sobre todo creaciones humanas y resultado de decisiones colectivas para resolver determinados problemas².

Precisamente, su exposición consiste en definir a la institución como el marco (framework) en la que la interacción humana tiene lugar (take place) (North, 1990, p. 4). Este tratamiento de la idea de North merecería ser denominado un marco de acción, más que la noción común que tenemos de la institución como algún tipo de organización, sobre todo con un lugar reconocido y asociado con importantes procesos de producción del gobierno, educación o intercambio de diverso tipo. Precisamente, North (1995) trata como organizaciones (organizations) a lo que normalmente denominamos instituciones, aunque se ha traducido el uso por “organismos” que describe como grupos de personas con una identidad y objetivos comunes; es decir, entes que estructuran y dinamizan la vida social.

² Véase la función pública colombiana: su configuración institucional constituye un ejemplo claro de cómo las instituciones, en el sentido de North, son construcciones humanas diseñadas para resolver problemas colectivos específicos relacionados con la organización, profesionalización y control del empleo público. Así, la función pública colombiana ilustra cómo las instituciones no son estructuras naturales ni inevitables, sino arreglos intencionales que emergen de procesos deliberativos y que, mediante incentivos, restricciones y marcos cognitivos compartidos, permiten orientar el comportamiento estatal hacia la resolución de problemas públicos complejos y cambiantes.

Así las cosas y de manera preliminar, se puede afirmar que la perspectiva de North resulta especialmente útil para estudiar el empleo público porque diferencia con claridad su concepto de institución —entendida como reglas formales e informales que estructuran la conducta humana— del significado más comúnmente usado en la antropología y la sociología, donde “institución” suele confundirse con “organización”. Esta distinción permite analizar cómo las organizaciones públicas funcionan dentro de un marco de reglas que condiciona, habilita y orienta las decisiones de los actores, mediante incentivos que se generan a su interior.

Al enfocarse en el marco de acción, es posible comprender la conducta individual como un conjunto de opciones delimitadas por restricciones institucionales, lo que facilita reconstruir las decisiones de los servidores públicos como árboles de elección influenciados por incentivos, capacidades y normas vigentes. Esta aproximación se articula, además, espectros institucionalistas como el referencial de

políticas en la medida en que permite comprender cómo las reglas que configuran el empleo público —incluyendo los principios de mérito, la carrera administrativa o los sistemas de evaluación— actúan como marcos cognitivos y normativos que orientan la interpretación de los problemas, las expectativas de los actores y las soluciones consideradas legítimas.

Desde esta perspectiva, el empleo público no solo se entiende como un arreglo administrativo, sino como un sistema institucional atravesado por ideas, creencias y valores que estructuran las estrategias y comportamientos de los servidores públicos, así como los resultados que se consideran deseables o aceptables. En suma, la visión de North, al integrarse con el referencial de políticas, permite analizar cómo las instituciones moldean no solo la acción estratégica de los actores, sino también los significados compartidos que sustentan y transforman la política de empleo público.

b. Costos de transacción e información

La perspectiva de North (1995) tiende a generar una cierta relación directamente proporcional entre la reducción de los costos de transacción, como el acceso a la información en los mercados, y la eficiencia en un sistema (generalmente económico). Bajo un plano institucional, estas relaciones se orientan en la localización de los incentivos, o las oportunidades, de modo que un marco de acción puede incentivar la actividad productiva o la redistributiva, la competencia o los monopolios y acrecentar las oportunidades o reducirlos. En consecuencia, los organismos se orientarán a impulsar la productividad o la improductividad según cómo los incentivos del marco de acción estén definidos.

En el fondo, buena parte de algunos textos tales como, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, se centran en exponer las razones por las que existiría una tendencia a que fenómenos, como la disposición de información, la confianza y los bajos costos de transacción, sean opuestos a la existencia de desinformación, desconfianza y altos costos de transacción y se presenten en el mercado. Independientemente de las razones para establecer asociaciones como estas y de las argumentaciones que desarrolla North sobre los supuestos neoclásicos, sobre todo en los supuestos de su teoría de la elección, es claro que toda su estructura argumentativa gravita en torno al reconocimiento de las

recompensas. Esto es, la aparición de un marco de acción que incentive la productividad por encima de marcos de acción que incentiven los privilegios establecidos por defecto en los mercados o las rentas cautivas en un determinado sistema económico.

En ese sentido, el valor asociado al proceso de recompensas nunca será algo menor. De algún modo, el tratamiento de los costos de transacción en un artículo como “El problema del costo social” (Coase, 1992) es algo extraño porque pasa de afirmar que la garantía del uso eficiente de los recursos con independencia de las definiciones judiciales se puede sostener siempre que los costos de transacción sean iguales a cero o, en todo caso, mínimos. Esta premisa no es sostenible con los costos de transacción porque ellos pueden significar que el contrato³ mismo no sea posible en principio (Coase, 1992, p. 98). Los contratos casi de modo exclusivo son el problema que consideran tanto Coase como North, la definición de sus condiciones, sus riesgos y la definición de su cumplimiento, más allá de los asuntos asociados a los sistemas impositivos que pudieran afectarlos imponen en Coase el centro de la argumentación, mientras que en North el problema del acceso a la información no deja de tenerse en cuenta.

Los costos de transacción —que incluyen el esfuerzo para acceder a información, realizar trámites, supervisar procesos o resolver conflictos— tienen un papel decisivo. En el empleo público, estos costos aparecen en procesos como concursos, evaluación del desempeño, contratación o control disciplinario. Cuando las reglas son claras y se aplican coherentemente, estos costos bajan porque las personas saben qué deben hacer y cómo se toman las decisiones. Pero cuando las normas son opacas, contra-

dictorias o muy complejas, los costos aumentan y el sistema se vuelve lento, incierto y vulnerable a prácticas informales.

Las corrientes más recientes del institucionalismo, como el funcionalismo y la teoría de sistemas, fortalecen esta visión al resaltar la importancia de los flujos de información dentro de las organizaciones y de su capacidad para observarse y adaptarse. Estas perspectivas permiten comprender mejor cómo funcionan internamente instituciones como el servicio civil: cómo se reparten tareas, cómo circula la información, cómo se toman las decisiones y cómo influyen las culturas organizacionales. Vista desde aquí, la calidad del empleo público depende tanto de las normas como de la capacidad institucional para gestionarlas de manera coherente.

Por todo lo anterior, analizar el empleo público en Colombia exige entender que no basta con tener leyes bien diseñadas; lo esencial es cómo interactúan estas reglas formales con prácticas informales arraigadas, como el clientelismo o la discrecionalidad. También implica reconocer que mejorar el sistema requiere reducir costos de transacción mediante trámites simples, información transparente, controles efectivos e incentivos que premien el buen desempeño. De esta manera, el empleo público puede verse como un sistema institucional donde las reglas —formales e informales— determinan los comportamientos de los actores y, en última instancia, la calidad de los servicios que el Estado ofrece a la ciudadanía.

Finalmente la ilustración que se presenta a continuación, presenta la síntesis del esbozo conceptual-teórico que se ha hecho acerca del institucionalismo y su relación con el empleo público en el presente documento de análisis:

³ En el contexto de los costos de transacción y la teoría institucional, el concepto de “contrato” no debe entenderse únicamente como un documento jurídico formal, sino como cualquier acuerdo, explícito o implícito, que coordina las acciones entre dos o más actores. Para autores como Coase y North, el contrato es la unidad básica de intercambio en una economía y, por extensión, en cualquier sistema social donde se requiere cooperación.

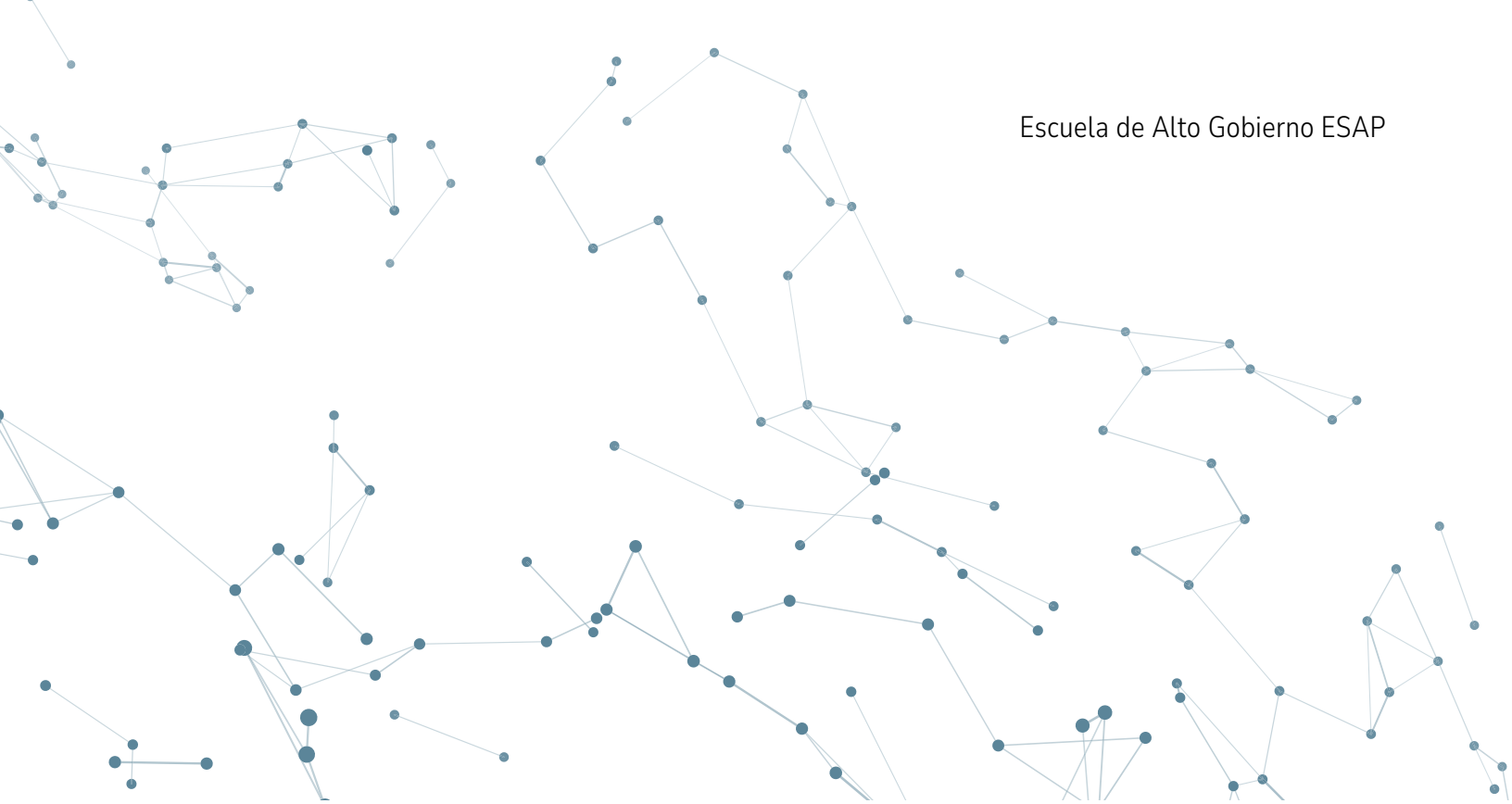


Figura 1. Factores de análisis sobre el institucionalismo que influyen en el empleo público



Fuente: Elaboración propia. Diagramado con la aplicación Napkin.

2.3 Diagnóstico institucional del empleo público en Colombia

El empleo público en Colombia se encuentra enmarcado en un entramado institucional complejo que articula normas constitucionales, legales, reglamentarias y políticas de gestión, pero al mismo tiempo convive con prácticas informales, tensiones de implementación y dinámicas históricas propias del Estado colombiano. Para comprender mejor dicha

configuración, resulta indispensable adoptar un enfoque que dialogue con las distintas tradiciones del pensamiento institucional, desde el institucionalismo económico de Douglas North hasta las corrientes sociológicas y políticas del nuevo institucionalismo, pasando por los aportes de la teoría organizacional y de la economía de los costos de transacción.

a. Generalidades del empleo público en Colombia como política pública

El empleo público en Colombia reposa institucionalmente en un conjunto de reglas formales y positivas contenidas en las Leyes 909 de 2004 y 1660 de 2019; así como en el Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015. La ley surge como respuesta a las dificultades institucionales creadas con la promulgación de la Constitución Política de 1991, que planteaba un paradigma/referencial disruptivo con respecto con lo que se había hecho hasta el momento. Además respondía a la derogatoria de gran

parte de los artículos de la Ley 443 de 1998, que se constituyó como el primer esfuerzo del país por contar con un marco legal para el empleo público posConstitución Política.

Precisamente este referencial legal-burocrático (constitución y ley) introdujo un conjunto de principios orientadores que se convierten en el sistema de valores que actualmente permiten comprender el empleo público y sus propósitos formales:

Figura 2. Principios orientadores del referencial legal-burocrático del empleo público colombiano



Fuente: Elaboración propia. Diagramado con la aplicación Napkin.

Este marco del empleo público se convirtió, además, en el primer esfuerzo isomorfista del país, pues con este marco también se procuraba dar respuesta a compromisos multilaterales adquiridos con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, para lograr servicios civiles en la región más eficaces y eficientes, bajo un mismo sistema de valores e instrumen-

tos adoptados; no obstante, ese isomorfismo institucionalista ha podido generar cuellos de botella en la implementación efectiva del sistema de valores, instrumentos y lineamientos del empleo público en el marco administrativo y organizacional, especialmente en el orden territorial, como se verá más adelante.

b. La Ley de empleo público y el modelo integrado de gestión de recursos humanos RR. HH.

La Ley 909 introducía desde una perspectiva sistémica un modelo de gestión integrado, tal como se reflejaba en la Carta Iberoamericana que tenía fundamento en el sistema integrado de gestión de recursos humanos propuesto por Francisco Longo. Este modeló pretendía ser una herramienta técnica para elaborar diagnósticos de servicio civil: la

gestión del empleo/recursos humanos como puente entre estrategia/personas/resultados, con subsistemas básicos (provisión, desarrollo, evaluación, compensación, dirección, etc.) e índices de consistencia (estratégica, directiva, de procesos) para valorar la capacidad institucional de las administraciones públicas de la región. Este modelo se presentó

como un referente sistémico y macro⁴, pensado para comparar países y orientar reformas.

Desde el enfoque referencial (Jobert y Muller), el modelo de Longo puede leerse como un “vehículo de ideas”, pues instala valores como el mérito, la profesionalización, la neutralidad y los resultados. De igual manera, provee instrumentos (concursos, evaluación, formación) y métricas para estabilizar esas ideas en prácticas. Su pretensión era integrar tradiciones burocrático-legales con un giro gerencial-estratégico que incentivarán el mérito y la flexibilidad en el empleo público. El sistema integrado también subrayó la necesidad de que la función pública debía contar con reglas que aseguraran la igualdad de acceso y neutralidad, pero también capacidad de adaptación para alinear personas con estrategia y resultados públicos, mediante mecanismos como los concursos de méritos, las plantas globales, los cuadros funcionales y la evaluación de desempeño. Esta síntesis habilitaba contrapesos a la politización y la discrecionalidad en el acceso y la permanencia al empleo público, sin sacrificar el desempeño laboral.

En este orden de ideas, el modelo integrado que se despliega en subsistemas concatenados (planificación de la fuerza laboral y provisión por mérito; gestión del rendimiento; desarrollo/competencias; compensación; relaciones laborales; y dirección pública) crea una idea para el imaginario público; más allá de pretender ser un checklist, procura una consistencia sistémica y coherencia estratégica entre el servicio civil y los fines del Estado.

Los preceptos planteados en la carta Iberoamericana, apalancado en el modelo Longo e impulsado a través de la Ley 909 de 2004 en Colombia, encontraron un nuevo punto de anclaje y de paridad discursiva con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión que posicionó el talento humano como corazón de la gestión pública e integra⁵ a la planeación, los procesos, el control interno, la comunicación y la evaluación. En clave de referencial, el MIPG traduce al nivel meso/operativo las ideas de resultado y valor público, y ofrece un ciclo: planeación de fuerza laboral, provisión por mérito, desempeño con retroalimentación, formación, decisiones de carrera e incentivos⁶.

Desde el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008) se puede afirmar que las reformas requieren narrativas estables que conecten mérito–equidad–resultados. En la práctica, el empleo público colombiano ha avanzado en lenguaje y procedimientos, pero no siempre logra que los instrumentos cambien conductas; los incentivos organizacionales y la cultura pesan tanto como las reglas formales, máxime si nos referimos al aterrizaje del empleo público en el orden territorial.

Desde los postulados de Hall (1993), se puede identificar que varias de las reformas implementadas en Colombia para el cumplimiento del sistema de valores del empleo público han sido de primer y segundo orden (ajuste de instrumentos y técnicas). No obstante, para lograr un salto cualitativo se requiere trabajar en acciones que le agreguen coherencia a dichas reformas y esto es, que los instrumen-

⁴ Esta característica es fundamental, pues, como se verá a lo largo de este documento, los diferentes análisis y diagnósticos multilaterales e internacionales que se hacen al servicio civil en la región se fundamentan en una visión homogeneizada que se queda en la implementación macro de medidas e instrumentos, pero que desconoce las características y problemáticas particulares en Colombia, en el momento de aterrizar las disposiciones legales y lineamientos técnicos del empleo público a nivel territorial.

⁵ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo2/pdf/Presentacion%20GETH.pdf>

⁶ https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/cursos/modelo-integrado-planeacion-gestion/files/dimension1-talento/Herramientas/Guia_gestion_estrategica_talento_humano.pdf

tos portadores de ideas como (accesos, concursos, evaluación, formación, integridad) converjan hacia resultados transformativos de mediano y largo plazo. Es decir, introducir cambios de tercer orden y así lograr que surjan paradigmas que permitan que la dirección pública pueda articular elementos clave para una planeación estratégica del talento humano: el presupuesto, la identificación de necesidades y la evaluación, todas estas articuladas para contar con una dinámica virtuosa que permita a las entidades públicas ser más eficientes y eficaces, palancas necesarias para la creación de valor público.

A nivel territorial, la heterogeneidad tanto en culturas como en acceso y capacidades estatales (fiscales, administrativas, legales, tecnológicas) hacen que el desempeño del régimen de empleo público, consagrado en la Ley 909 de 2004, sea desigual. Entre las entidades del orden nacional y territorial existen brechas profundas que imposibilitan crear una idea homogénea basado en el sistema de valores y principios legal-burocrático. Los municipios de categorías 5 y 6, por ejemplo, enfrentan extremas restricciones para atraer talento, financiar concursos y sostener programas de formación y digitalización. Como se verá más adelante, esta heterogeneidad exige un acompañamiento diferenciado, bancos de elegibles compartidos y mecanismos de cooperación multinivel.

En síntesis esto tiene que ver con cierta rigidez de los estándares clásicos de la administración pública. La existencia de asimetrías en las capacidades institucionales de los entes territoriales y la baja efectividad del empleo público en distintos niveles subnacionales, podría tener una mejor comprensión a partir de la noción de instituciones como “reglas de juego”, que moldean incentivos (North, 1990) y el enfoque referencial de políticas (Jobert y Muller, 1987), según el cual toda política descansa en un referencial de ideas, normas y representaciones que legitiman sus instrumentos.

Es así que, se pueden plantear cuando menos tres referenciales del empleo público en Colombia: el legal-burocrático (Constitución-ley-normas reglamentarias), que coexiste con un referencial gerencial (MIPG, evaluación, indicadores); y, por último, un referencial social-territorial de formalización y equidad, que además se ha refrendado en el último tiempo con la introducción del concepto de formalización en las agendas políticas y programáticas del gobierno (Ley 2294 de 2023, art. 82). El problema no es falta de referentes, sino su alineación efectiva.

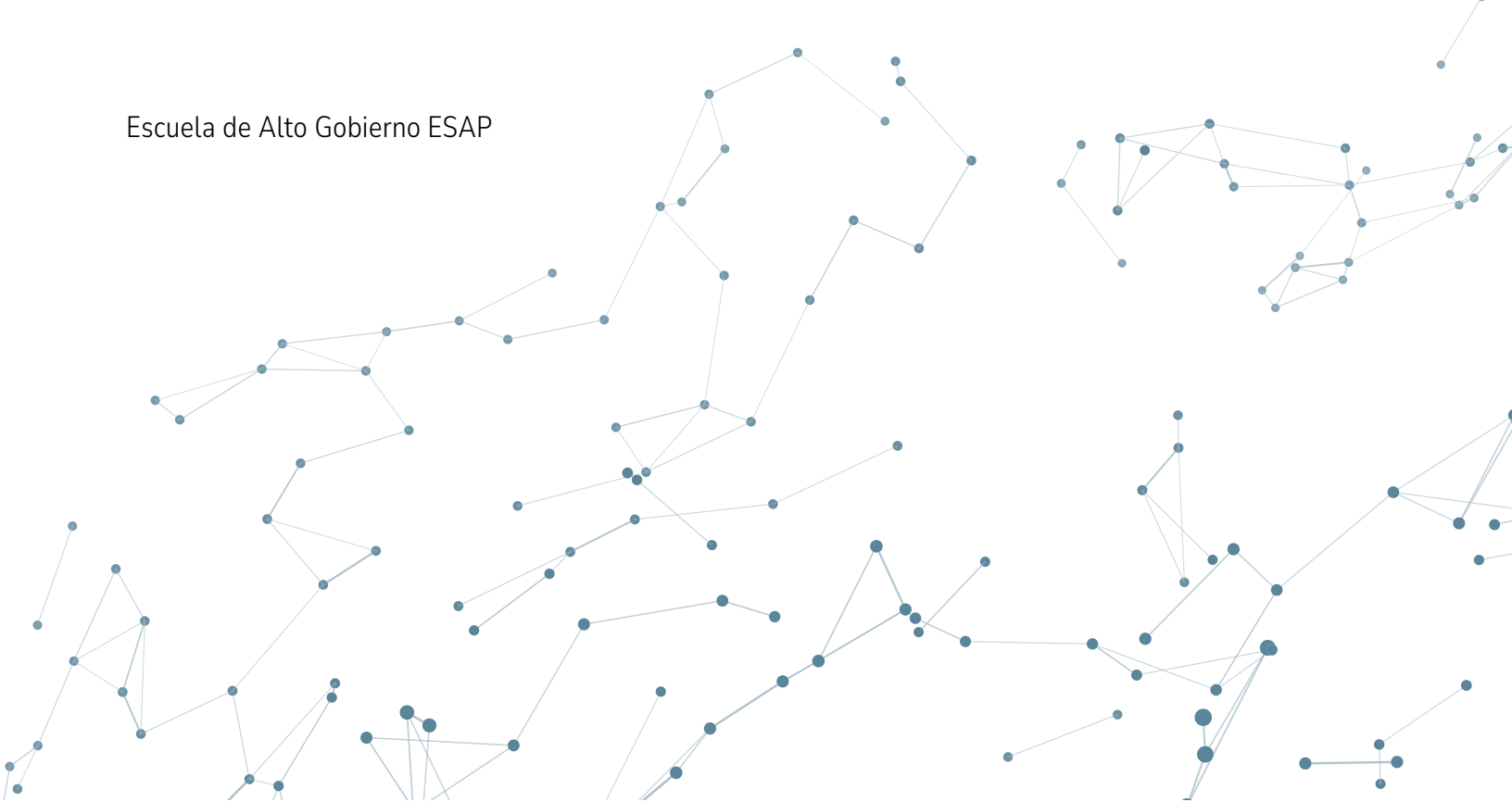
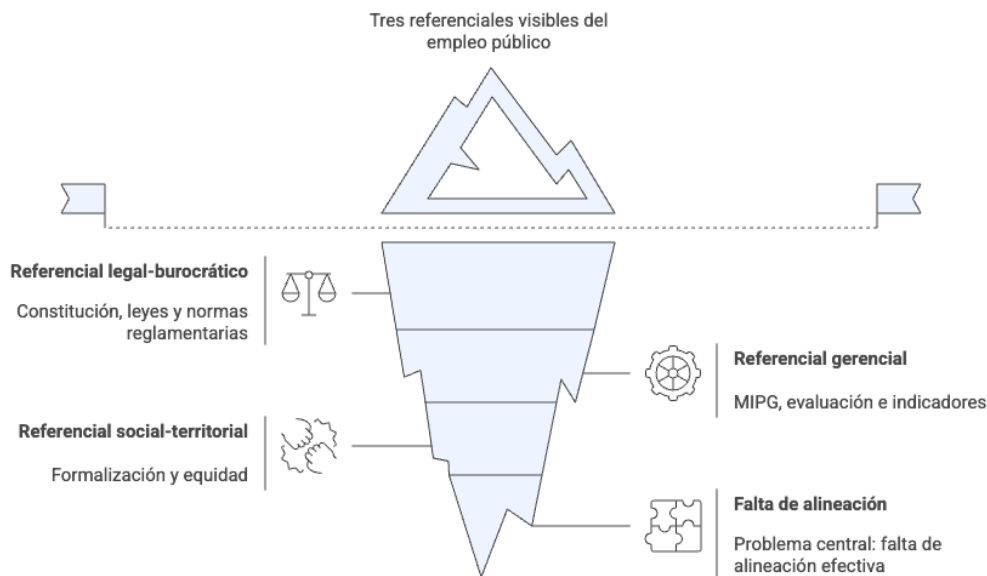


Figura 3. Referenciales y desafío del empleo público en Colombia y su aplicación territorial



Fuente: Elaboración propia. Diagramado con la aplicación Napkin.

Como se mencionó, el modelo Longo es un instrumento para el diagnóstico de servicios civiles, además de ser un “vehículo de ideas” al instrumentalizar y llevar el sistema de valores a todos los actores y partes interesadas; dada su dualidad y utilidad, a continuación, se pretende exponer un breve análisis del estado de la implementación del empleo público en una muestra significativa de entes territoriales.

c. Selección de muestra para el diagnóstico de entidades territoriales

Como parte del ejercicio de diagnóstico se ha seleccionado una muestra representativa de municipios para el estudio particular de estos, que permita establecer un **óptimo de Pareto**⁷, frente a los resultados obtenidos en el índice de desempeño institucional (IDI) con la información capturada a través del FURAG.

La muestra, a parte de basarse en el **criterio de aleatoriedad**, también se basa en el **criterio de estratificación**, con el fin de distinguir las diferencias formales entre los entes territoriales. Esta muestra incluye: (1) fundamento normativo y conceptual, (2) definición de población y marco muestral con fuentes oficiales 2025, (3) determinación del tamaño muestral con corrección por población finita y (4) asignación por estratos.

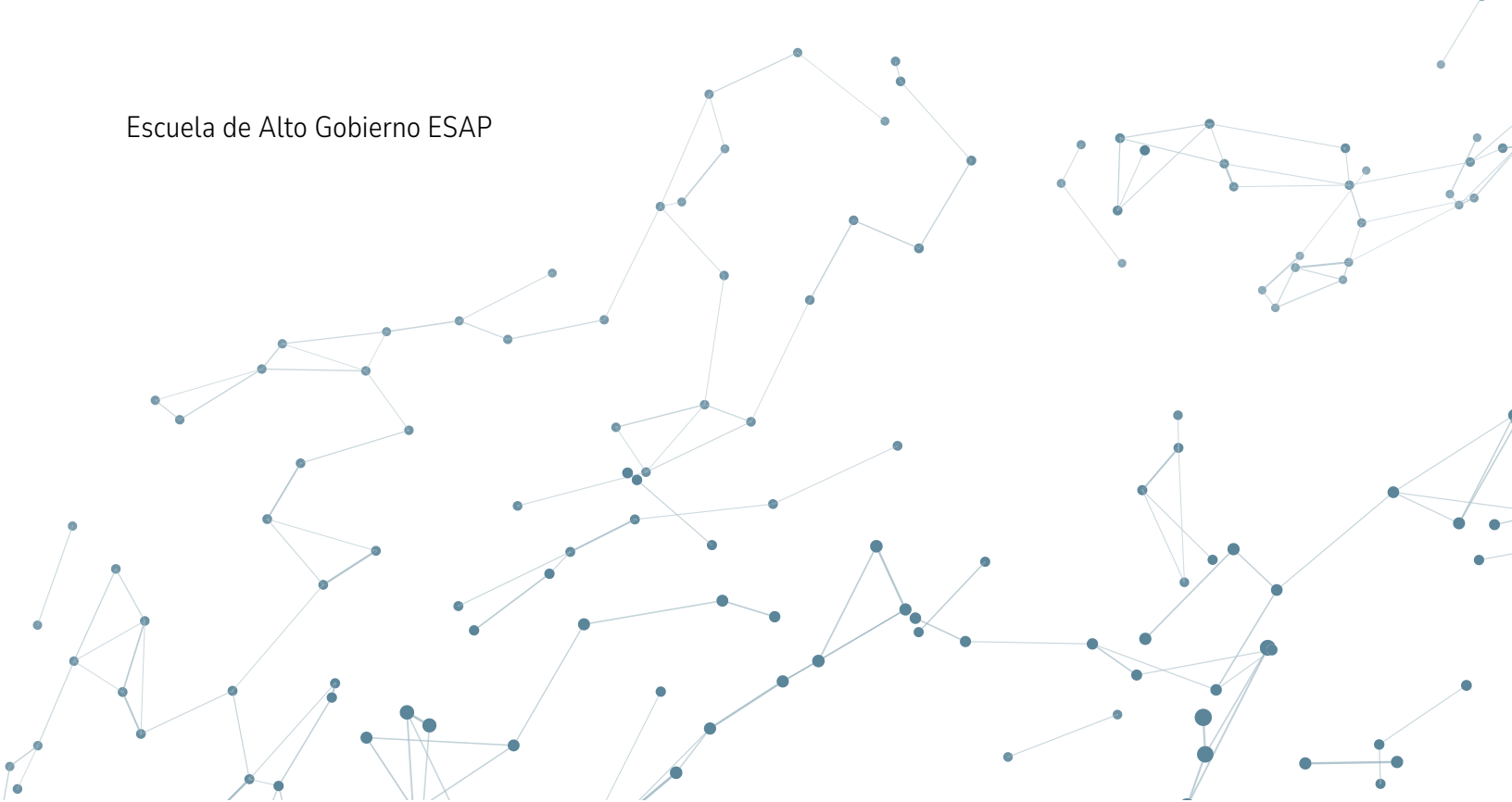
• Fundamento normativo y conceptual

En Colombia, la categorización de municipios y distritos se rige por la Ley 136 de 1994 (y su régimen), la Ley 617 de 2000 y las normas subsiguientes. Operacionalmente, se determina con base en la población e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y se formaliza cada año por el ente territorial (autocategorización) o de manera subsidiaria por la Contaduría General de la Nación (CGN) cuando no se cumple el envío oportuno. Para la vigencia 2025, la CGN consolidó y corrigió la categorización mediante la Resolución 429 de 2024 y la Resolución 088 de 2025 (esta última corrige errores de digitación y consolida los municipios categorizados subsidiariamente). La CGN reportó que 641 municipios se autocategorizaron y 461 fueron categorizados subsidiariamente, en total 1134 municipios y distritos

para 2025. Estas normas recogen expresamente los criterios, los plazos y las fuentes certificadas (CGR para finanzas; DANE para población) que sustentan la categoría final de cada entidad territorial.

Metodológicamente, el muestreo aleatorio estratificado busca incrementar la precisión de las estimaciones respecto del muestreo aleatorio simple, explotando la heterogeneidad entre estratos y la homogeneidad dentro de cada estrato. En este caso, los estratos serán las siete categorías municipales (especial, 1.^a, 2.^a, 3.^a, 4.^a, 5.^a y 6.^a). Esta estratificación es natural, pertinente para análisis comparados y permite asegurar representación suficiente de categorías poco frecuentes, sin sacrificar eficiencia estadística (Cochran, 1977; Lohr, 2010).

⁷ El óptimo de Pareto es una condición en la cual no es posible mejorar la situación de una entidad sin demeritar la de otro, y se utiliza para identificar configuraciones eficientes dentro de un sistema. Aplicado a este estudio del universo de entidades territoriales en la medición del desempeño institucional, este concepto permite comprender si la distribución de resultados refleja un estado en el que cada entidad ha alcanzado el mejor desempeño posible dado su contexto, capacidades y restricciones, sin generar efectos negativos sobre el conjunto. De este modo, el óptimo de Pareto contribuye a construir una lectura más confiable y representativa de la realidad institucional en su totalidad, al ofrecer un referente teórico para validar la coherencia y la razonabilidad de los resultados agregados.



• Universo y marco muestral

Universo (N): todos los municipios y distritos categorizados para 2025. La CGN informa un total de $N = 1134$ (641 autocategorizados por alcaldías/distritos y 461 categorizados subsidiariamente por la CGN).

Fuente de marco muestral: archivo oficial CT01 – Categorización por Municipios (vigencia 2025) publicado por la CGN (formato Excel), y las Resoluciones 429 de 2024 y 088 de 2025 que contienen, validan o corrigen listados y categorías. (En el portal de la CGN se publica el enlace “CT01 Categorización.xlsx – Resumen Categorización 2025”, que compendia los municipios, su categoría y variables de soporte).
Estratificación: por categoría municipal (Ley 617/00): ESP, 1.^a, 2.^a, 3.^a, 4.^a, 5.^a, 6.^a. Los límites de población e ICLD que definen estas categorías están en el marco legal (Ley 136/1994 y Ley 617/2000; véase la guía de la CGN).

Ahora bien, el propósito es estimar proporciones con confianza del 95 % y margen de error máximo e del 8 % en el peor de los casos $p = 0,5$, un tamaño muestral inicial (sin corrección) es:

$$n_0 = \frac{Z^2 p(1-p)}{e^2} = \frac{1,96^2 \times 0,25}{0,08^2} \approx 150,1$$

Aplicando corrección por población finita ($N=1,134$):

$$n_0 = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0 - 1}{N}} = \frac{150,1}{1 + \frac{149,1}{1,134}} \approx 133$$

Del total de 1.102 municipios y distritos válidos se clasificó por cada categoría obteniendo así el valor global por cada una de ellas. A estos valores se aplicó el muestreo aleatorio estratificado con tamaño total de $n = 133$, con asignación proporcional a cada estrato (categoría). El resultado final fue el siguiente:

Tabla 1. Distribución muestral seleccionada por categoría municipal

Categoría	Total municipios (N_h)	Muestra seleccionada (n_h)	Fracción de muestreo (n_h / N_h) (%)
0 (Especial)	6	1	16,7
1. ^a	26	3	11,5
2. ^a	29	4	13,8
3. ^a	16	2	12,5
4. ^a	22	3	13,6
5. ^a	47	6	12,8
6. ^a	956	114	11,9
Total	1102	133	—

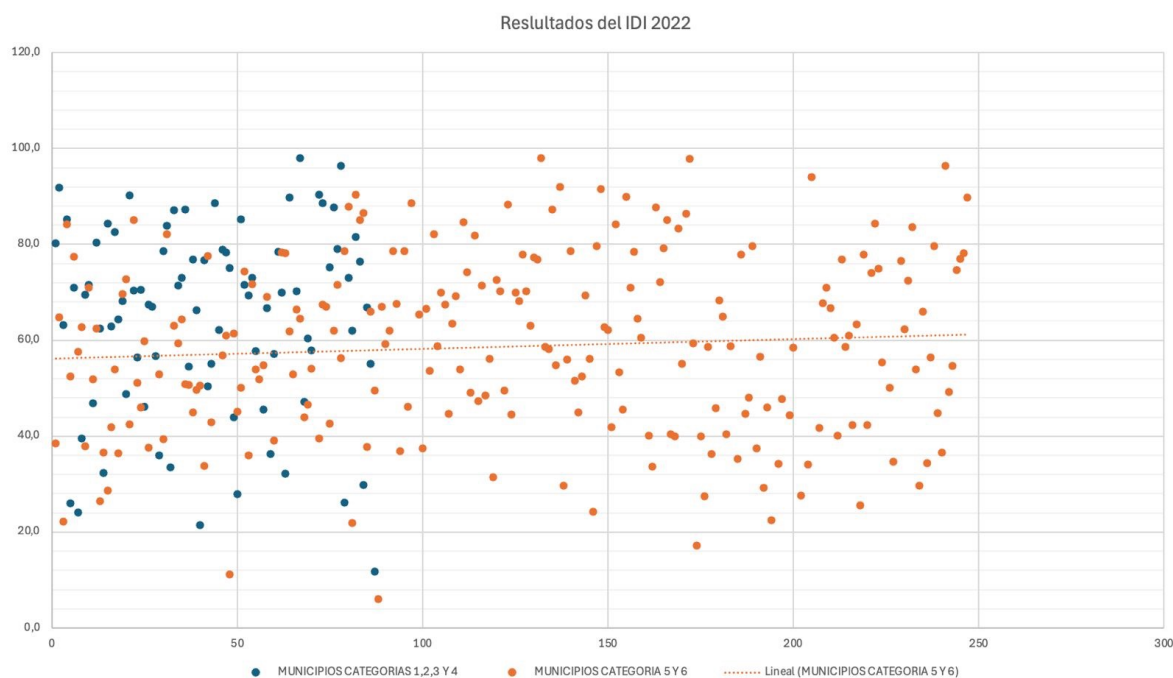
Fuente: Elaboración propia.

Resultado general del análisis de la muestra-IDI global

De manera general, se presenta el análisis de los resultados del índice de desempeño institucional (IDI), en los años 2022, 2023 y 2024 de los municipios seleccionados; se diferencian los municipios de categorías 1 a 4 que cuenta nominalmente con mayor capacidad institucional (fiscal y administrativa), frente a los de categoría 5 y 6 que cuentan nominalmente con menor capacidad institucional y, además, tienen una alta dependencia de las transferencias de la nación.

Los datos permiten observar una tendencia estructural de brecha institucional persistente entre los grupos, a pesar de ligeras mejoras en los municipios con mayores restricciones. La tendencia también desvirtúa la idea de que existan municipios que se “especialicen” en el reporte (falso positivo), como para que afecten considerablemente el análisis de resultados del IDI en el presente estudio. Por otra parte, muestra la relación intrínseca entre la capacidad institucional y la posibilidad.

Figura 4. Gráfico de dispersión resultados IDI 2022

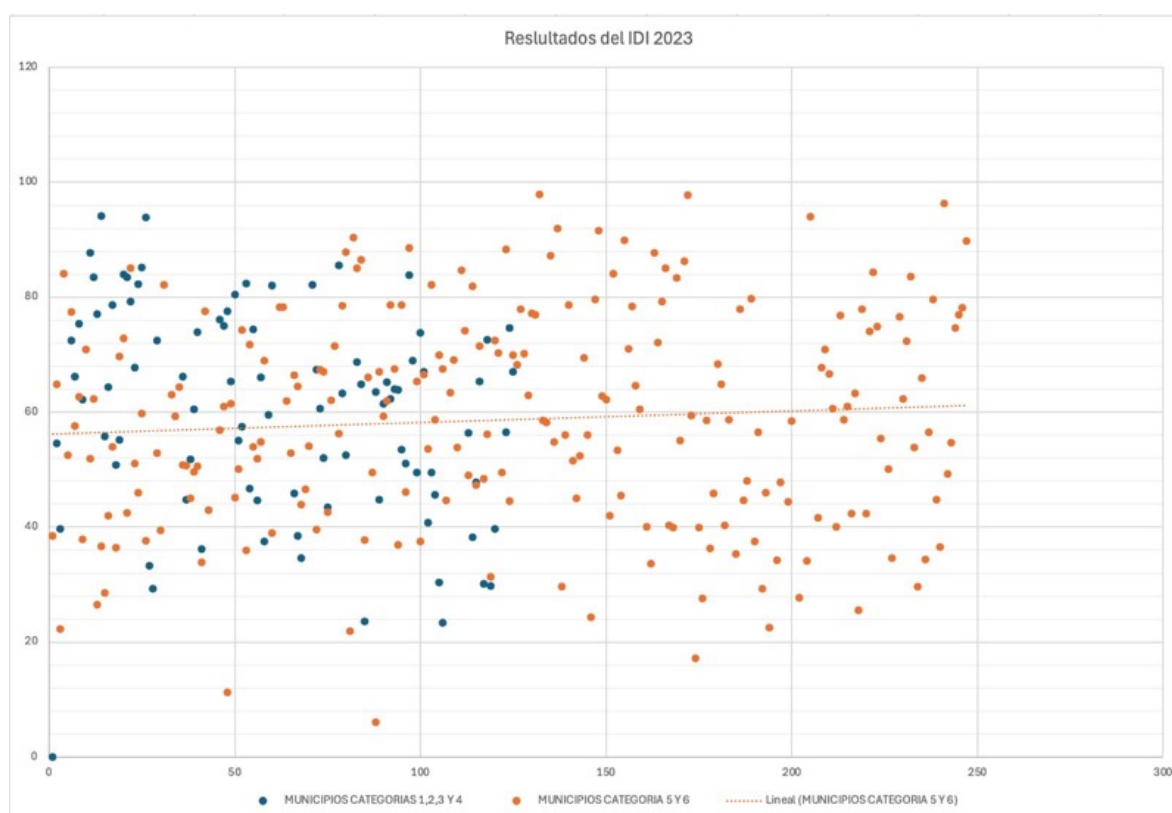


Fuente: Elaboración propia.

Para 2022, los municipios de categorías 5 y 6 concentraban sus puntajes entre 40 y 60 puntos, con una pendiente lineal positiva muy tenue, lo que sugiere una leve tendencia al mejoramiento, pero sin superar el umbral de eficiencia media, lo que permite identificar un “techo de cristal” del desempeño institucional de los municipios de este segmento,

pues se hace persistente esta media sin que se pudiera observar. En contraste, los municipios de categorías 1 a 4 muestran una dispersión alta y una media de desempeño más elevada (entre 70 y 90), lo cual refleja un desarrollo institucional más sólido y sistemas de gestión más maduros.

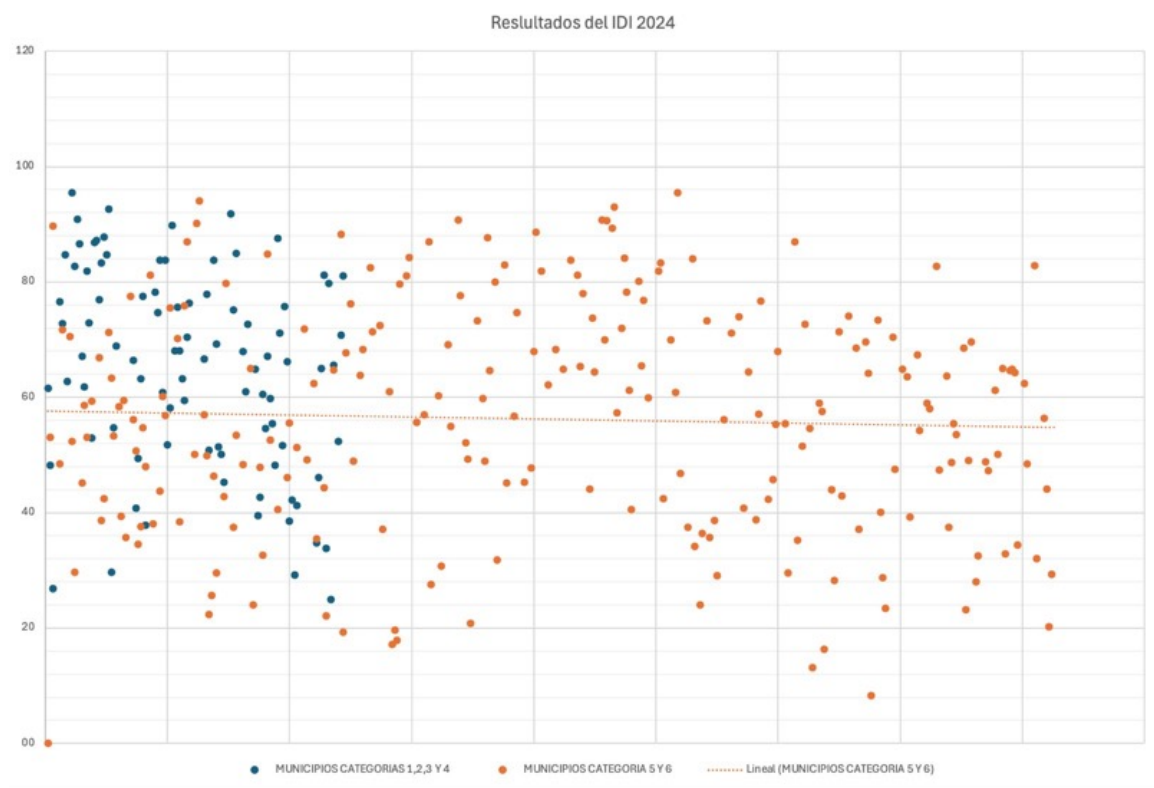
Figura 5. Gráfico de dispersión resultados IDI 2023



Fuente: Elaboración propia.

Para 2023, se evidencia un desplazamiento ascendente de la tendencia en los municipios de categorías 5 y 6, posiblemente asociado con los procesos de acompañamiento del DAFP o la asistencia técnica de la ESAP y la adopción de herramientas del MIPG; sin embargo, el cierre de brechas sigue siendo limitado con el mismo techo.

Figura 6. Gráfico de dispersión resultados IDI 2024



Fuente: Elaboración propia.

Para 2024, la tendencia de los municipios de categoría 5 y 6 vuelve a estabilizarse, indicando una pérdida de dinamismo o capacidad de sostenibilidad institucional, mientras que los municipios de mayor categoría mantienen sus niveles de desempeño.

Desde la perspectiva de política pública, y según los lineamientos del ejercicio de análisis desarrollado en este documento, estos resultados confirman que la capacidad institucional territorial en Colombia es estructuralmente asimétrica y responde a variables asociadas con tamaño poblacional, recursos fiscales, disponibilidad de capital humano y continuidad de la gestión entre otras variables indirectas, asociadas a la cultura organizacional.

En este sentido, la línea de política GETH ha debido priorizar intervenciones diferenciales para: (1) fortalecer la formación gerencial y técnica en municipios de categoría 5 y 6, (2) implementar modelos de acompañamiento digital y de asistencia técnica remota y (3) consolidar redes subregionales de gestión del talento humano, sobre el capital humano de base para compartir capacidades.

Así, la mejora sostenida del IDI dejaría de depender de la coyuntura y se consolidaría como una política permanente de fortalecimiento alternativo del empleo público a nivel territorial y de gestión por resultados. Ahora se presenta el balance de estos aspectos a partir del modelo de análisis Longo, aplicado a la realidad territorial.

• Acceso y provisión

En materia de acceso y provisión al empleo público, de acuerdo con la referencial legal-burocrático tal rol es asumido de manera general por la Comisión Nacional del Servicio Civil. La tendencia mostrada en el periodo de referencia (2022-2024) tuvo un comportamiento positivo sin ser significativo.

Para 2022, se registraron más de 1000 vacantes ofertadas en el proceso de concurso de méritos denominado “Entidades del Orden Territorial 2022”⁸. Para 2023, no se encontraron registros disponibles de la ejecución de procesos de concursos de méritos, pues el informe de gestión de cierre de la vigencia presentado al Congreso muestra que para dicha vigencia solo se dio continuidad a procesos de concursos de méritos ejecutados en vigencias anteriores; y para el 2024, de acuerdo con el informe de gestión de cierre de la vigencia, se presenta un total de 15 895 vacantes ofertadas de 7 concursos de méritos en ejecución.

Es importante señalar en este apartado que, si bien la evaluación de organismos multilaterales como la OCDE (2024) y el BID (2024) señala los avances en los procesos de concurso abierto y de la conformación de listas de elegibles en Colombia, ya que brindan transparencia y estandarización de un proceso que busca las economías de escala para hacer más eficiente y asequible a todas las entidades públicas del Estado, la oferta de servicios de la CNSC, es claro que existe una debilidad en la consolidación y presentación de información en clave de valor público.

La realización de esta investigación es en sí misma ilustrativa. Para la construcción de este diagnóstico, se presentó una gran dificultad para encontrar una fuente que presentara los datos consolidados y estructurados del país que distinga entre municipios, departamentos y, dentro de estos, los concursos que la CNSC inició en ejecución por cada año, en cada una de las etapas establecidas por esta⁹. La dispersión y opacidad de las fuentes sigue siendo uno de los grandes obstáculos. Esto sin duda repercute en la calidad de los datos, véase con la apertura de postulantes.

Las convocatorias se publican de manera genérica por agrupación de entidades territoriales de acuerdo con la metodología de economías de escala de la CNSC, pero no siempre se detalla la cantidad de cargos por municipio o departamento que fueron ofertados y provistos. Esto es fundamental para completar el ejercicio que desarrolla la CNSC, pues esto se debe enlazar con la información correspondiente al registro y vigilancia de la carrera administrativa.

Tampoco se logró identificar o acceder a informes (al menos no existen estos datos públicamente) o a un informe anual de la CNSC o de otro organismo estatal que dé cuenta de todas las vacantes adjudicadas por méritos en los territorios. Si bien la CNSC da cumplimiento a los elementos y criterios requeridos por la Ley 1712 de 2014, no es suficiente con el simple cumplimiento de requisitos legales en materia de acceso a la información pública. El referencial

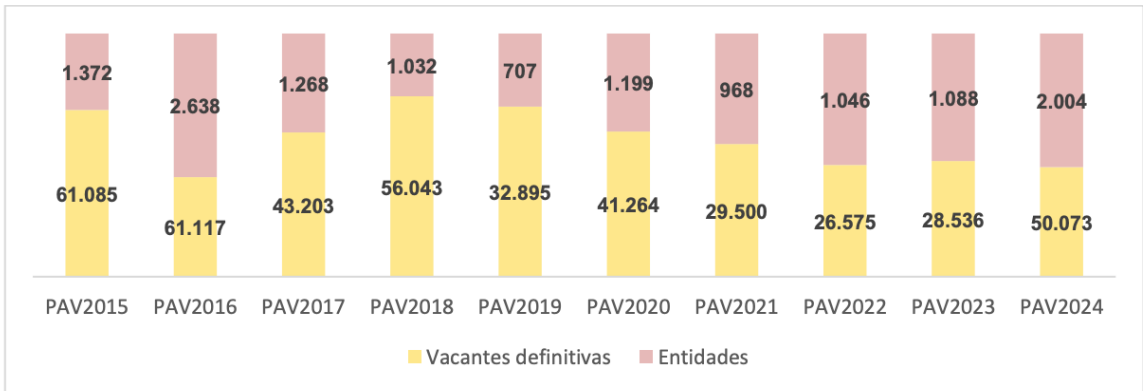
⁸ Consultado en: <https://grupogear.com/co/cnsc/convocatoria-cnsc-entidades-orden-territorial-2022/>

⁹ Divulgación, convocatoria, inscripciones, verificación de requisitos mínimos (VRM), aplicación de pruebas, listado de elegibles, nombramiento.

legal-burocrático, alineado con el gerencial-resultadista, invita al ejercicio de analizar y plantear la necesidad de presentar la información relevante de la gestión realizada por la CNSC en el marco de su misionalidad, en clave de creación de valor público. Sin acceso libre a la data, tiende a convertirse en un mero trámite interno, poco presto a fortalecer la toma de decisiones en materia de empleo público.

Ahora bien, antes de los concursos que permitan la provisión definitiva de empleos en la carrera administrativa, se debe tener en cuenta la gestión y reporte de las vacantes de los cargos. De acuerdo con el Plan Anual de Vacantes (Función Pública, 2024) la tendencia de reporte de las vacantes en sus plantas de personal por parte de las entidades públicas no ha gozado de una tradición de reporte efectivo e integral.

Figura 7. Reporte histórico PAV orden territorial – entidades y vacantes

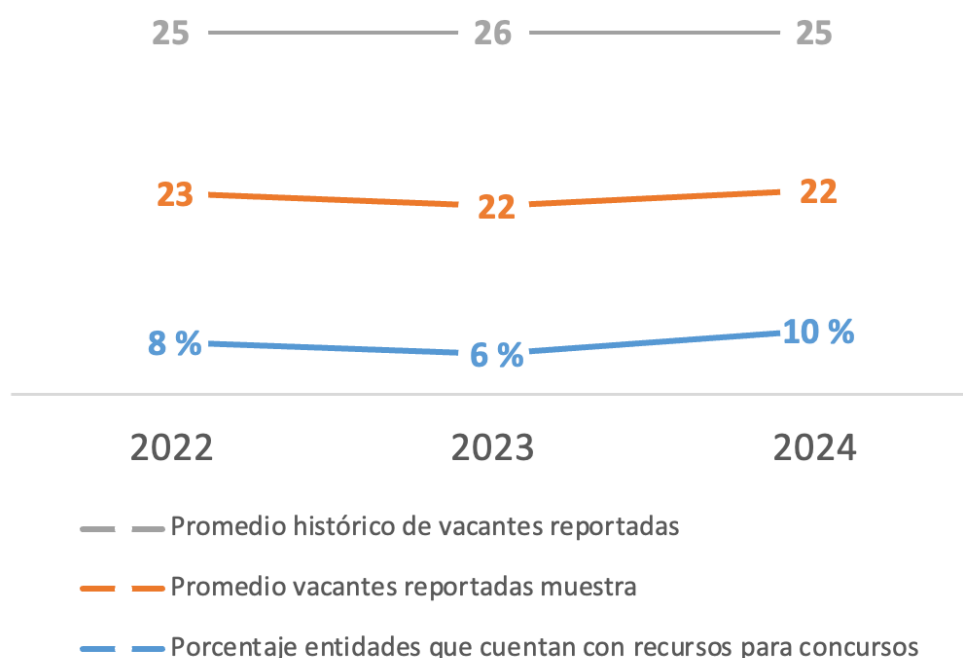


Fuente: Informe Plan Anual de Vacantes 2024 – Función Pública.

Al analizar las entidades territoriales de la muestra, se observa una tendencia de estancamiento estructural en la gestión de vacantes. Una razón que puede explicar tal situación es la capacidad financiera de las entidades territoriales que en el periodo observado presentó un porcentaje relativamente

bajo de entidades con recursos para adelantar los concursos de méritos. Aunque el promedio histórico de vacantes reportadas en el Informe del Plan Anual de Vacantes es consistente con la muestra seleccionada de vacantes reportadas efectivamente a la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC).

Figura 8. Comparativo promedio vacantes totales reportadas vs vacantes reportadas de entes territoriales muestra y reporte de entidades con recursos para adelantar concursos



Fuente: Elaboración propia con base en resultados FURAG y Plan Anual de Vacantes 2024.

Desde la perspectiva de política pública, estos datos muestran la necesidad de fortalecer los mecanismos de cofinanciación, asistencia técnica y acompañamiento para que los gobiernos territoriales puedan implementar efectivamente los principios de mérito y transparencia previstos en la Ley 909 2004.

Estas situaciones hacen que figuras como la provisionalidad se prolonguen indefinidamente, una medida temporal que permite a las entidades solventar las necesidades de talento humano. La desalineación entre planeación, presupuesto y convocatoria, sumado a la heterogeneidad territorial de

capacidades para adelantar análisis de cargas y financiar concursos, desvirtúa el referencial legal-burocrático.

Es indudable la relación intrínseca que existe entre la situación fiscal y la capacidad para el desarrollo del servicio civil. La Ley 136 de 1994 define la organización municipal, mientras que la Ley 617 de 2000 clasifica y limita el gasto de funcionamiento por categoría municipal y departamental. En la práctica, estas reglas condicionan los tamaños de la planta, especialmente de los municipios de categoría 5 y 6, a los que se les imponen las restricciones más altas.

El éxito de los lineamientos contenidos en la GETH del MIPG exige un alto nivel de coherencia entre los límites fiscales de Ley 617 y la planeación estratégica del talento humano; de lo contrario, se generan riesgos de insostenibilidad fiscal, así como la reproducción de prácticas insanas, incentivos que no estimulan un sistema de valores y principios basados en el mérito y en último una desvirtuación de los referenciales legal-burocrático y gerencial-resultado del empleo público.

Precisamente, los incentivos generados en el curso del cumplimiento de las reglas formales de la administración pública territorial (no solo las del empleo público consignadas en la normativa que lo rige) implican un debilitamiento del servicio público; en muchas ocasiones, las decisiones tomadas a partir de los incentivos generados en el marco de

acción que plantea la base legal invitan al aumento y el uso indiscriminado de la figura de contratos de prestación de servicios, debilitando la carrera y la gestión del conocimiento institucional. De hecho, los datos analizados en la muestra dejan ver que se marca claramente una tendencia en el uso de la figura de Contratos de Prestación de Servicios de 2 personas por 1 cargo en las plantas de personal de dichas entidades marcando asimetría y heterogeneidad entre las diferentes categorías municipales. Si bien los contratos por prestación de servicios tienen un rol de soporte para ciertos bienes o actividades de la administración, su uso arbitrario e indiscriminado en el tiempo puede conllevar a un crecimiento excesivo de particulares activos dentro del Estado, paralelo a las plantas oficiales de empleo. Es decir, desnaturaliza el ejercicio del servicio público.

Figura 9. Relación servidores públicos vs contratistas por categoría municipal

Categoría	2022	2023	2024
1 y 2	121/143 (1.2)	117/306 (2.6)	136/124 (0.9)
3 y 4	73/165 (2.3)	76/130 (1.7)	86/75 (0.9)
5 y 6	28/68 (2.4)	30/77 (2.6)	2/29 (14.5)

Fuente: elaboración propia con base en resultados FURAG y Plan Anual de Vacantes 2024

• Carrera y movilidad

Aunque Colombia cuenta con un marco normativo sólido para regular el ingreso al servicio público — incluido el periodo de prueba, las evaluaciones de competencias y la adquisición de derechos de carrera— el sistema ha enfrentado importantes dificultades para consolidar mecanismos reales de movilidad y desarrollo profesional. Más que un problema derivado de los límites fiscales, estas restricciones surgen de la forma como se configuró la normativa del empleo público y del modelo sistémico introducido por la Ley 909 de 2004. Hasta la expedición de la Ley 1960 de 2019, la movilidad vertical era prácticamente inexistente, pues el acceso a un cargo superior exigía participar en concursos abiertos bajo el principio de libre concurrencia, lo que impedía ascensos internos y reducía la flexibilidad del sistema.

Esta rigidez normativa generó incentivos adversos tanto para las personas como para las entidades públicas. Para los servidores, el alto desempeño no ofrecía posibilidades reales de mejorar su trayectoria profesional, lo que desincentivaba la formación continua y provocaba estancamiento. Para las entidades, el diseño generaba volatilidad, ya que los aspirantes a ascender debían competir a nivel nacional, incrementando el riesgo de que migraran hacia otras instituciones con mejores salarios o condiciones, lo que debilitaba la acumulación de conocimiento organizacional.

La movilidad horizontal tampoco ha contado con instrumentos claros que permitan asignar personal según competencias, prioridades programáticas

o necesidades del Estado. La ausencia de mecanismos como cuadros funcionales, rutas de progresión o sistemas de gestión basados en resultados ha generado desalineación entre los manuales de funciones y el trabajo realmente desarrollado por los servidores. Este fenómeno afecta especialmente a entidades con menor capacidad técnica o fiscal, mientras que aquellas más robustas han optado por cambiar su naturaleza jurídica para acceder a regímenes laborales más flexibles, lo que evidencia la heterogeneidad del sistema.

En este escenario surge una pregunta relevante: ¿es posible evaluar con datos cuantitativos cómo la Ley 1960 de 2019 ha afectado la movilidad y carrera administrativa? La respuesta es afirmativa, pero con importantes salvedades. La principal dificultad radica en la ausencia de datos sistemáticos, públicos y estandarizados sobre movilidad interna antes y después de 2019. Aunque entidades como la CNSC, el DAFP o el SIGEP II contienen información útil —como número de nombramientos por ascenso, permanencia promedio en el cargo, rotación externa o encargos— estos datos no se encuentran organizados como una serie histórica integral que permita medir rigurosamente los efectos de la reforma. Esta carencia constituye una limitación relevante en términos de análisis institucional, y revela una opacidad en el acceso a información pública de carácter estratégico, en consonancia con el espíritu de la Ley 1712 de 2014, que obliga a las entidades a publicar información completa, oportuna y en formatos reutilizables.

• Evaluación del desempeño

Si bien, la entrada en vigor de la GETH y el MIPG trajo consigo una serie de ideas de gestión orientadas a resultados tanto en la administración del personal como en la gestión institucional, tales metodologías comunes y matrices e instrumentos no han sabido alinear el desempeño institucional con el rendimiento laboral. Esto ha redundado en

un aumento de calificaciones, con poca diferenciación y escasa incidencia en decisiones de desarrollo, incentivos o separación del cargo por bajo rendimiento. Sin retroalimentación efectiva, ni vínculo con metas misionales, la evaluación tiende a la ritualización (DiMaggio y Powell, 1983).

• Desarrollo, formación y competencias

Desde la introducción del Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profesionalización de los Servidores Públicos en 2017, la visión sobre la capacitación empezó a tomar relevancia en la escena de la gestión del talento humano en el sector público. Con las actualizaciones posteriores, la introducción de nuevas formas y pedagogías orientadas a la transformación digital, competencias digitales y el uso de herramientas tecnológicas permitió la ampliación de las ofertas formativas tanto de los responsables en la materia (Función Pública y ESAP) como de rectores de políticas de gestión y desempeño. La posibilidad de generar instrumentos de gestión del conocimiento (como cursos virtuales, repositorios de información con fines formativos o investigativos y el aprendizaje basado en objetivos) han dado una perspectiva diferente a la capacitación y formación en el sector público.

A nivel territorial, la heterogeneidad y las asimetrías que presentan los entes territoriales restringen el acceso a la oferta pública y limita opciones de ofertas diferentes. En algunos casos, el incipiente mercado laboral y de formación académica no genera incentivos suficientes para la alta cualificación. Los recursos físicos y tecnológicos, sumado a las limitaciones fiscales, impiden contar con herramientas

robustas que permitan la gestión del conocimiento a través de la capacitación, aspecto sensible por la alta rotación de personal (en planta o por contrato) que se presenta en el nivel territorial.

De manera general (en nación y territorio), persisten prácticas de gestión institucional que no vinculan la formación y la capacitación a la movilidad, selección o evaluación, a pesar de tener lineamientos claros para construir los diagnósticos de los planes institucionales de capacitación (PIC) basados en el aprendizaje organizacional. En pocas palabras, no hay un escalonamiento progresivo ni diversificación paulatina de los perfiles ocupacionales a favor del proyecto misional de la entidad. Buena parte de las entidades públicas se remiten al ejercicio basado en una encuesta tipo que consulta directamente las necesidades de los servidores públicos, líderes o directivos, sin tener en cuenta aspectos como el resultado de las pruebas de ingreso o ascenso, los resultados de la evaluación del desempeño, los planes estratégicos o de acción institucional, que permitan determinar las brechas reales con las que cuentan los servidores, sobre el conocimiento o las habilidades requeridas para el óptimo ejercicio de sus funciones en un contexto o coyunturas determinados.

Precisamente, la capacitación no se estructura en marcos de competencias y las brechas en competencias digitales son cada vez mayores, por el grado de transformación digital que se ha venido aplicando a la gestión pública (arquitectura TI, analítica de datos, ciberseguridad, producto digital, entre

otros); estos rezagos en capacidades limitan la transformación y el gobierno de la información, de igual manera, disminuye la capacidad para dar cumplimiento a preceptos legales como el acceso a la información y la transparencia en la gestión pública.

• Integridad y conflictos de interés

Si bien se implementó la política de integridad, así como las herramientas de integridad y gestión del riesgo integradas al MIPG. Aún es insuficiente el esfuerzo por generar una debida armonización entre integridad y decisiones del ciclo de empleo (acceso, evaluación, desarrollo), lo cual dificulta prevenir capturas o cooptación del servicio público o alinear comportamientos con valores del marco de integridad de la administración pública.

Un ejemplo de ello tiene que ver con la adopción de la Ley 2195 de 2022 la cual fortalece la transparencia, la prevención y sanción de la corrupción, y del Decreto 1122 de 2024, que reglamentó aspectos del Sistema de Integridad del Estado Colombiano. Dichas normas introducen disposiciones que le dan vida a la figura de la debida diligencia en los procesos de selección, vinculación y permanencia

de los servidores públicos. Sin embargo, la aplicación de estos mecanismos se ven desvirtuados y se restringen en su aplicación frente al personal de carrera administrativa, dado que el ingreso, permanencia y retiro de estos se rige por el principio del mérito consagrado en la Ley 909 de 2004. En este sentido, los servidores públicos gozan de estabilidad derivada del mérito y tal razón limita la aplicación de evaluaciones o verificaciones adicionales que pudieran vulnerar sus derechos adquiridos.

Desde el referencial de políticas, la conjunción de estas normas promueve un enfoque de integridad sistémico, en el que la debida diligencia se entiende no solo como una verificación previa de antecedentes o riesgos reputacionales, sino como un proceso permanente de gestión de conflictos de interés, transparencia y cultura ética institucional.

• Dirección pública y gobernanza

La alta dirección es la bisagra del régimen de empleo público, pues integra política y administración, alinea personas con resultados, gestiona riesgos y conduce el cambio. Sin una profesionalización directiva consistente (perfiles, concursos por competencias, evaluación con metas intersectoriales), ese

círculo virtuoso se desacopla. Si bien la Ley 909 introdujo un enfoque de mérito que tiene alcance en el nivel directivo desde el principio del mérito y con ordenación directa de aplicación de pruebas y el uso de instrumentos para verificar las competencias de un segmento de los directivos públicos, denomina-

do gerentes públicos, existe una larga tradición en Colombia, especialmente en el Orden Territorial, de someter la elección de directivos públicos a la discrecionalidad política producto de acuerdos y negociaciones en el marco de una elección.

Retomando el análisis de los elementos que le han venido dando forma al empleo público en Colombia, como sistema (conjunto de reglas) o como política (referenciales), se puede entender como una política pública estructural basada en un sistema integrado para la gestión de recursos humanos que permita la creación de capacidad estatal y valor público en Colombia. Desde un enfoque institucional y referencial, se examina la coherencia entre el marco constitucional del mérito, el andamiaje legal y los instrumentos de gestión que operan, especialmente en el territorio. El objetivo es identificar cuellos de botella y palancas de cambio que permitan transitar del cumplimiento formal a un régimen profesional orientado a resultados, con implicaciones de diseño y de implementación.

Como se pudo observar en el diagnóstico hecho a cada elemento que compone el modelo Longo, en Colombia persisten algunas fallas de implementación: (1) desalineación entre planeación estratégica del talento humano y situación fiscal o ejecución presupuestal; (2) cobertura incompleta del mérito (provisionalidad prolongada, tercerización por CPS); (3) dirección pública con profesionalización heterogénea, y (4) evaluación que en ocasiones deriva en cumplimiento ritual más que en aprendizaje y mejora. Estos vacíos erosionan los índices de consistencia del sistema.

Sumado a esto, los planes de formalización con base en las preguntas del FURAG muestran una serie de información sectorial y territorial con planes institucionales que muestran trayectorias desiguales. En los casos que cuentan con mayor capacidad institucional, las entidades avanzan en su plan de formalización y rediseño, mientras que las entidades

con baja capacidad institucional aún no alinean análisis de cargas, financiamiento y concursos.

El modelo integrado de subsistemas deja ver que en su aplicación en el **Orden Territorial** se exponen tres cuellos de botella recurrentes:

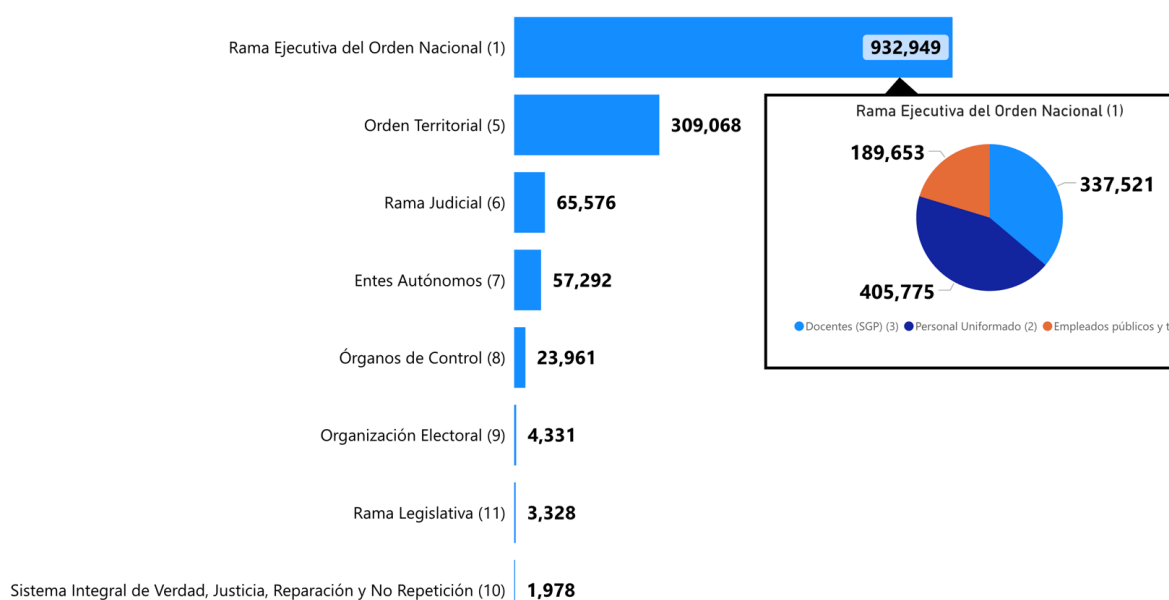
1. No existe una alineación clara entre planeación estratégica del talento humano, recursos fiscales y acciones enfocadas al mérito. Esto hace que la planificación de vacantes no siempre se traduzca en convocatorias oportunas y más aún, que se cuente con una planta de empleos con la robustez suficiente para el cumplimiento de funciones y competencias territoriales y misionales, situación que debe ser atendida al final por contratistas por prestación de servicios, aspecto corroborable en los reportes hechos por las entidades en el FURAG (Figura 6).
2. La profesionalización de la dirección pública es dispareja, con riesgos de politización. Los resultados del IDI no son concluyentes respecto de las acciones adelantadas por las entidades territoriales frente a los cargos de gerencia pública y de libre nombramiento y remoción, pues las cifras no son consistentes; no obstante, se puede ver que de los cuatro subíndices de la política de GETH, el que presentó consistentemente los puntajes más bajos fue el subíndice I02 Eficiencia y eficacia de la selección meritocrática del talento humano.
3. La evaluación del desempeño y la compensación no siempre inducen conductas orientadas a valor público, como lo establece el propio Longo. De hecho, uno de los subsistemas que tiene una menor evolución en las reglas formales de cara al posicionamiento de un nuevo paradigma tiene que ver con la gestión de la compensación y su alineación con el de gestión del rendimiento.

La evidencia de la OCDE sugiere que sistemas con

servicios civiles robustos y con suficiente dotación logran mayor capacidad estatal. Colombia parte de una base relativamente pequeña de empleo público respecto a pares OCDE/ALC, lo que presiona tercerización y sobrecarga. Esto condiciona la viabilidad del modelo sistémico si no se acompaña de decisiones presupuestales y organizativas sensibles a la problemática identificada. No es el caso de Colombia y más específicamente del Orden Territorial del gobierno del país. En el territorio, la participación de servidores públicos es relativamente pequeña

en comparación con las necesidades y competencias por desarrollar. Los análisis elaborados por los organismos multilaterales tienen en cuenta los reportes por grandes agregados o solo para el nivel central (Orden Nacional). Además de ello, la porción de empleos públicos que hacen parte de la Rama Ejecutiva y que desarrollan actividades administrativas (misionales o civiles) es sumamente pequeña comparada con la totalidad de servidores públicos. En términos de tamaño y cobertura, el espectro estatal es un compuesto altamente variado.

Figura 10. Distribución de los servidores públicos por rama del poder público



Fuente: Función Pública, tomado de www.funcionpublica.gov.co, el 23 de septiembre de 2025.

La evidencia sugiere que lejos de contar con un sistema de estándares y régimen único como regla general, se cuenta con una alta variedad de regímenes que, si bien se fundan en el mérito, hace que se desvirtúen la homogenización en aspectos como el acceso, la formación por competencias, la permanencia y el retiro. De hecho, desde el institucionalismo discursivo, la estandarización y estabilización de la transición a sistemas isomórficos depende de narrativas creíbles. La realidad en Colombia es que el régimen general de carrera es el que menos porción de servidores públicos tiene registrados. Ahora bien, la tendencia recurrente en el último tiempo es la proliferación de nuevos regímenes específicos o “especiales” de carrera de origen legal¹⁰ que empiezan a modificar los marcos de acción, sin tocar estructuralmente las reglas formales del empleo público. Tal situación surge ante la falta de alineación que tiene el referencial legal-burocrático de régimen del empleo público como regla general con un enfoque gerencial-resultadista, el cual justifica la necesidad de una excepción basado en la naturaleza jurídica de la entidad y la alta especialización que se requiere para el cumplimiento del objeto misional que persiguen estas entidades¹¹.

No se trata de descartar las virtudes del modelo sistémico integrado propuesto por Longo, sino de superar su punto ciego: asumir que la integración sistémica por sí sola deriva en capacidad y legitimidad. Es necesario pensar en un modelo que sea coherente y que, además, referencie el desarrollo multinivel que sugiere la realidad colombiana de la administración pública, tanto en sus instituciones como en su organización administrativa desde la

nación hacia los entes territoriales, para alinear el referencial legal-burocrático con el gerencial-resultadista, con instrumentos que reconozcan la diferencia como portadores de ideas (diseñados para inducir conductas pro-valor público) y que posibiliten la evaluación coherente del desempeño institucional (no solo de cumplimiento).

Además, se hace aún más necesario que la administración pública colombiana logre adoptar y consolidar un enfoque basado en la robustez de la dirección pública en territorio profesionalizada de forma simétrica, el cual reconozca la heterogeneidad práctica como bisagra del sistema de empleo público y alineado con el desempeño institucional. De esta manera, se plantea la necesidad de hacer una transición del “modelo sistémico” como paradigma rector de empleo público en Colombia.

En la práctica, el empleo público colombiano se caracteriza por una tensión constante entre la regla del mérito y la discrecionalidad. Ejemplos de facto incluyen:

- Provisionalidades prolongadas en cargos de carrera, que debilitan la regla del acceso por concurso.
- Vacancias sin convocar por falta de recursos o voluntad política, lo que abre espacios para la captura clientelista.
- Proliferación de regímenes (específicos y especiales), que fragmentan el sistema y dificultan la tipicidad oficial como regla universal al modelo.
- Judicialización de procesos de selección, que eleva los costos de transacción y reduce la confianza en los concursos.

¹⁰ Esto teniendo en cuenta que bajo el referencial legal-burocrático, los regímenes especiales de carrera son de origen constitucional.

¹¹ En los últimos 10 años la proliferación de entidades con naturalezas jurídicas “atípicas” o que no se encontraban registradas en la Ley 489 de 1998 sino denominadas como agencias bajo el modelo de agenciamiento, abrieron la puerta para que todas las entidades vean en esta una opción más adecuada en respuesta a los regímenes de personal vigentes. De esta manera garantizan cumplimiento a las necesidades misionales, lo que sumado al dinamismo y competitividad requerida, les permite preservar el capital humano con la mejor cualificación técnica para las actividades derivadas misionales correspondientes.

Estos fenómenos confirman la tesis del Banco Mundial (2017), en el World Development Report, sobre la distancia entre el diseño normativo y la implementación efectiva, marcada por relaciones de poder, intereses y problemas de credibilidad. En términos de Ostrom (1990), los actores que participan en el “juego” del empleo público configuran sus propias reglas operativas, las cuales pueden divergir del marco formal, lo que genera resultados subóptimos.

Finalmente, el análisis del empleo público en Colombia revela que su transformación requiere comprenderlo simultáneamente desde los tres referentes que lo integran (véase Figura 3). Adicionalmente, esto implica que la alta dirección —en su calidad de bisagra entre política y administración— no solo opere dentro del modelo, sino que participe activamente en su reproducción o transformación

mediante la interpretación de reglas, la gestión de incentivos y la construcción de sentido colectivo. Bajo esta lógica, un régimen orientado al mérito y al valor público solo puede consolidarse si los directivos públicos son capaces de alinear propósitos, reorganizar flujos de información y conducir procesos adaptativos que respondan a realidades diversas. Ello exige abandonar la idea de un modelo uniforme y reconocer las variaciones institucionales, fiscales y operativas del territorio como insumos fundamentales del diseño y no como anomalías.

En síntesis, avanzar hacia un empleo público coherente con la misión estatal demanda articular reglas, referentes y prácticas de manera reflexiva, fortaleciendo una dirección pública profesional que lea su entorno, ajuste sus actuaciones y logre que el sistema evolucione hacia configuraciones más consistentes, legítimas y orientadas a resultados.

El isomorfismo institucional y la homogeneidad de las prácticas

Desde la teoría organizacional, DiMaggio y Powell (1983) sostienen que los campos organizacionales tienden al **isomorfismo por presiones coercitivas, normativas y miméticas**. En el caso del empleo público colombiano, el DAFP y la CNSC ejercen presiones coercitivas mediante decretos, acuerdos y lineamientos. Desde la norma se pretende lograr un estándar de gestión en el empleo público para cumplir con los principios y valores constitucional y legal. No obstante, la práctica ha demostrado que tal ejercicio de homogenización formal no termina de aterrizar en la práctica territorial del país, pues existen múltiples factores que hacen completamente desigual y asimétrico la posibilidad de implementar las mismas reglas del empleo público en todos los entes territoriales.

A su vez, partes interesadas como universidades, agremiaciones o sindicatos generan presiones normativas a través de expectativas expresas en la práctica que, en ocasiones, difieren de la formalidad sobre estándares de profesionalización y garantías. Situación que modifica marcos de acción sin cambiar formalmente las reglas protocolarias que componen el referencial legal-burocrático.

Finalmente, los procesos de adhesión a la OCDE, así como la suscripción de acuerdos, tratados y compliment han introducido presiones miméticas para adoptar buenas prácticas de países miembros (OCDE, 2019; 2021).

Por otro lado, la idea misma de homogenizar los diferentes servicios civiles de las regiones, se cae por su composición en Colombia, pues cohabitan diferentes regímenes con distintos tipos de reglas que imposibilitan la consolidación de un sistema único de empleo.

El resultado, apenas natural, es que este isomorfismo se enfrenta a la fragmentación institucional

propia del Estado colombiano, en la que coexisten diversos regímenes (docentes, Fuerzas Armadas, diplomacia, entre otros) que dificultan la consolidación de un sistema único y homogéneo de empleo público. Esto responde a lo que Luhmann (2017) describe como la autonomía de sistemas parciales, cada uno con su propia lógica y “observación de la realidad”.

De los cuellos de botella a palancas

Finalmente, del análisis comparado a partir de experiencias exitosas de países de la OCDE y ALC frente a la práctica del empleo público en Colombia, se logró identificar unos cuellos de botella que deben ser tenidos en cuenta al momento de formular una agenda de reformas legales o instrumentales:

1. Cuello politización/directivos: incorporar un sistema de selección y seguimiento para directivos públicos, especialmente en territorio con concursos por competencias y acuerdos de desempeño ligados a resultados de plan de gobierno; palanca: protocolos públicos de selección y reportes anuales de evaluación directiva (lección Chile).

2. Cuello evaluación ritualista: pasar a gestión del desempeño por resultados y competencias con metas de impacto y retroalimentación útil; palanca: lineamientos CNSC y pilotos sectoriales similares a Uruguay, con autoridad técnica y sistemas de información que cierren el ciclo.

3. Cuello silos/capacidades desiguales: crear funciones transversales (digital, compras, proyectos, datos, talento humano) con estándares y espacios de formación agregados; palanca: modelo funcional UK adaptado al MIPG y familias de empleo.

4. Cuello liderazgo fragmentado: establecer un perfil de liderazgo público y movilidad intersectorial, con liderazgo de sistema para metas país; palanca: lecciones de la Public Service Act 2020 de Nueva Zelanda y su infraestructura de desarrollo.

5. Cuello brechas de habilidades: consolidar una Estrategia de Talento Digital del Estado (ciber, datos, producto) y segmentación ejecutivo con métricas de potencial; palanca: estrategia canadiense y escuela de gobierno con resultados anuales.

2.4 Caracterización del empleo público

El empleo público puede entenderse como el conjunto de reglas que organizan cómo el Estado elige, desarrolla y evalúa a sus trabajadores. Estas reglas no solo sirven para contratar personas: también ayudan a construir confianza entre el Estado y la ciudadanía, a fortalecer la capacidad de las entidades y a garantizar que la administración pública actúe con transparencia. Desde la economía institucional, estas reglas son “las normas del juego” que orientan la forma en que las entidades y los servidores toman decisiones. Pero, además de las normas, es importante reconocer que detrás de ellas existen ideas, valores y creencias que le dan sentido al sistema. A esto se le llama referencial de políticas.

En Colombia, el empleo público se ha movido entre dos grandes maneras de entender cómo debe funcionar el Estado. Por un lado, está el enfoque tradicional, que se basa en mérito, estabilidad e imparcialidad. Por el otro, está el enfoque gerencial, que pone el énfasis en los resultados, la flexibilidad y la formación por competencias. Ambos enfoques coexisten, y muchas veces entran en conflicto, pero los dos están respaldados por la Constitución de 1991, que exige igualdad de oportunidades y acceso al empleo público por mérito.

La legislación—especialmente la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015 y reformas como la Ley 1960 de 2019—ha tratado de organizar estos principios en un sistema más claro de selección, evaluación y desarrollo. Además, herramientas como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) han introducido un lenguaje más centrado en resultados, integridad, talento humano y valor público. Sin embargo, las ideas no bastan: necesitan instru-

mentos para convertirse en práctica real. Por eso, elementos como los manuales de funciones, los indicadores o las listas de elegibles son esenciales para que el sistema funcione.

Con el tiempo, estos enfoques han convivido con realidades complejas del territorio: provisionalidades que duran años, concursos que no se convocan por falta de recursos, múltiples regímenes especiales y un uso creciente de contratos de prestación de servicios. Esto ha creado una mezcla de normas, prácticas e interpretaciones que conviven dentro del mismo Estado y que, muchas veces, dificultan la implementación plena del mérito. Desde la sociología del cambio institucional, esto se conoce como cambio gradual: las normas permanecen, pero las prácticas evolucionan de manera desigual.

En este proceso, la dirección pública juega un papel fundamental. Los directivos son quienes deben traducir las normas en acciones concretas, orientar equipos, resolver tensiones políticas y velar por el mérito sin perder la capacidad de gobernar. Para lograrlo, se requiere una dirección pública profesional, con perfiles claros y evaluaciones que midan resultados reales. Pero también se necesita reconocer que cada territorio tiene sus propias condiciones, capacidades y retos: no es lo mismo gestionar talento humano en un municipio pequeño, con presupuestos limitados, que en una gran ciudad con equipos técnicos robustos.

Un buen sistema de empleo público debe ser coherente entre lo que dice la ley, lo que buscan las políticas y lo que ocurre realmente dentro de cada entidad. Debe ser capaz de ganar la confianza de los servidores y de la ciudadanía, demostrando que las

decisiones se toman con justicia y pensando en el valor público. La experiencia internacional muestra que cuando el servicio civil es sólido, profesional y bien dotado, el Estado logra mejores resultados. En Colombia, el desafío está en unir los tres referentes—el legal-burocrático, el gerencial y el social-territorial—en un modelo que respete la igualdad de

oportunidades, pero que también permita gestionar por resultados y responda a las diferencias reales de cada territorio. Solo así será posible construir un empleo público que apoye el desarrollo, fortalezca la institucionalidad y genere bienestar para la ciudadanía.

La implementación de la GETH en la asimetría territorial colombiana

La GETH en entidades territoriales colombianas se desarrolla bajo una arquitectura formal robusta (Constitución Política de 1991, Ley 909 de 2004, Decreto 1083 de 2015 y lineamientos del MIPG, especialmente los contenidos en la dimensión Talento Humano que consagra el mérito, la carrera administrativa y la gestión por resultados). Sin embargo, numerosos gobiernos territoriales exhiben asimetrías entre la norma y la práctica, expresadas en provisionalidad prolongada, tercerización estructural para funciones misionales, evaluaciones de desempeño ritualistas y débil profesionalización directiva. El enfoque prismático de Riggs (1964), que describe sociedades en transición con superposición de normas tradicionales y modernas, provee un lente útil para comprender esas tensiones. La hipótesis central sostiene que los lineamientos de la GETH funcionan como vehículos simbólico-formales que deben apalancarse en un diseño institucional coherente con el campo político-administrativo local.

Para Riggs, las sociedades no evolucionan linealmente de “fusas” (tradicionales) a “difracts” (modernas); más bien conviven patrones contradictorios (prismáticos), generando polinormatividad y heterogeneidad estructural. En el empleo público territorial, esto se observa en la coexistencia de concursos y listas de elegibles junto a provisionalidad persistente; manuales de funciones estandarizados

junto a diseños reales del trabajo moldeados por redes clientelares o urgencias coyunturales; evaluaciones en formularios MIPG con bajo uso para decisiones de desarrollo o compensación. El resultado es una arquitectura híbrida en la que lo formal no desplaza lo tradicional, sino que lo recubre.

El marco constitucional y legal como referencial fija el acceso por mérito y el control de la arbitrariedad; la operacionalizan de la carrera, la provisión, la evaluación y la formación. El MIPG agrega una semántica de gestión por resultados y valor público (DAFP, 2023). Desde el enfoque prismático, estos marcos constituyen el referente moderno-legal que debería orientar conductas; sin embargo, la densidad institucional local y los incentivos políticos condicionan su eficacia. Los instrumentos de GETH (concursos, manuales, evaluación, capacitación, integridad) “materializan” ideas de igualdad, neutralidad, profesionalismo y resultados (Lascoumes y Le Galès, 2007). No obstante, desde la perspectiva de las sociedades prismáticas, el instrumento puede desdoblarse: hacia afuera, este exhibe conformidad normativa; hacia adentro, permite acomodos que preservan arreglos tradicionales (CPS que desarrollan funciones misionales, evaluación con calificaciones homogéneas, movilidad sin concursos). La prismaticidad se aloja en esos intersticios.

De igual manera, la prismaticidad se expresa en códigos paralelos: normativo-formal y práctico-relacional. La Ley 909 ha impuesto el mérito, pero los ciclos presupuestales y la gobernanza local favorecen respuestas cortoplacistas (CPS para cubrir misionalidad). La evaluación documenta cumplimiento, pero no gobierna decisiones de incentivos ni de aprendizaje organizacional. Se configura así una doble contabilidad: la que se reporta y la que se practica.

En Colombia, la heterogeneidad presenta un desafío explícito, el desarrollo de capacidades técnicas, fiscales y la capacidad de extraer de la situación demográfica entre entidades territoriales. Municipios de 4, 5 y 6 categoría enfrentan restricciones para atraer o retener talento, financiar concursos y sostener programas de formación. Mientras tanto los departamentos y municipios de 1, 2 y 3 categoría, en cambio, logran mayores economías de escala y profesionalización paulatina. Esta desigualdad de dotación potencia la prismaticidad, al ampliar márgenes para acomodos y excepciones.

La dirección pública territorial está llamada a integrar escenarios de política y administración, situación que deviene en nudo crítico: si su selección y evaluación no consolidan el mérito y los resultados esperados de la administración pública, los instrumentos GETH desacoplan. En clave prismática, la dirección actúa como traductora entre las normas modernas y las prácticas locales; si la traducción es débil, domina el “particularismo”. La profesionalización directiva reduce la superposición de códigos, esto es las desavenencias entre las reglas formales y las prácticas de gestión del empleo público en el territorio.

En esta misma vía se presentan las evaluaciones del desempeño. La persistencia de calificaciones altas y uniformes sugiere una ritualización. El enfoque prismático indica que coexiste una prevalencia de normas informales de conformidad por sobre

normas formales de diferenciación. La GETH debe re-normativizar la evaluación; esto es, fijar metas de desempeño público (impacto en trámites, cobertura, calidad), garantizar retroalimentación efectiva y vincular resultados a decisiones de carrera.

La prismaticidad se asocia a zonas grises entre lo público y lo privado. Programas de integridad, gestión del riesgo de corrupción (MIPG) y declaraciones de conflicto de intereses deben integrarse a la GETH para condicionar el acceso, el desarrollo y el liderazgo. En ausencia de estos vínculos, la capa moderna (códigos de ética) no penetra las prácticas reales de asignación de tareas, estímulos y movilidad. Es fundamental la aplicación de instrumentos que aterricen inicialmente la importancia de la integridad en la gestión pública territorial. La actualización de la metodología para la gestión del riesgo de la administración pública sugiere un vehículo adecuado para portar ideas del riesgo que implica dejar de lado la integridad y el control de conflicto de intereses.

La adopción de sistemas de información del recurso humano o la actualización y robustes de estos, tales como expedientes electrónicos, tableros GETH-MIPG, analítica de desempeño, reducen la arbitrariedad y “espacios de ambigüedad” donde prospera el particularismo. Las TIC no son una solución mágica: debe integrarse a reglas de trazabilidad y auditoría de decisiones de acceso, evaluación, capacitación y movilidad, con publicación proactiva de datos. La integración de aplicativos y sistemas, como el SIGEP, EDL, SIMO, SECOP, permite hacer un análisis y mantener un control en tiempo real de la madurez del servicio público en los territorios.

Por otra parte, la GETH prismática suele privilegiar credenciales sobre competencias. Un viraje hacia marcos de competencias vinculados a resultados de política (no solo a tareas) alinea selección y desarrollo con valor público. Esto implica pruebas situacionales, evaluación de comportamientos y ca-

pacidad de colaboración interinstitucional. Se debe tener en cuenta que buena parte de las competencias laborales que son medidas actualmente giran en la dimensión comportamental, que son observables y no verificables a diferencia de la dimensión funcional de las competencias. Tal situación exige que las herramientas de evaluación y formación promuevan métodos y técnicas que deslinden la evaluación de dichas competencias de la subjetividad o de particularismos.

Finalmente, la prismaticidad se exagera cuando lineamientos nacionales no dialogan con realidades locales. Se requieren acuerdos de desempeño multinivel: entre la nación, los departamentos y los municipios, con metas compartidas y apoyos diferenciales (asistencia técnica, financiamiento de concursos, acceso a bancos de elegibles). La rectoría de la Función Pública debe migrar de control documental a gobernanza por resultados, con aterrizaje práctico de su gestión en segmentos territoriales.

Medir la “desprismaticidad” supone la formulación de indicadores clave y coherentes como:

1. Planeación/presupuesto/concurso (vacantes planificadas con financiación y convocatoria en el año).
2. Evaluación/decisión (decisiones de incentivos/promociones sustentadas en evaluación con evidencia).
3. Gradualidad de la formalización laboral en campos clave para las entidades territoriales.
4. Dirección pública (directivos seleccionados por mérito con acuerdos de gestión publicados).

5. Integridad vinculante (procesos de GETH con verificación de conflictos de interés).

En síntesis, la aplicación del enfoque prismático de Riggs permite entender por qué, en muchos territorios, las normas modernas de gestión del talento humano conviven con prácticas tradicionales que limitan el mérito y la profesionalización. Superar esta tensión no depende solo de nuevas leyes, sino de crear incentivos claros, fortalecer a la dirección pública, mejorar el uso de datos y asegurar financiamiento estable para procesos esenciales como convocatorias, formación y digitalización. Pilotos en sectores misionales —salud, infraestructura, seguridad— pueden servir como puntos de modernización que demuestren resultados rápidos y generen aprendizajes para el resto del aparato estatal, siempre que cuenten con equipos directivos profesionalizados, metas de servicio claras y evaluaciones que realmente importen para la gestión.

En este camino, la Gestión Estratégica del Talento Humano debe actuar como el corazón del MIPG, articulando desempeño individual, metas misionales y resultados que generen valor público. La “desprismaticidad” ocurre cuando la evaluación, la formación y la carrera administrativa dejan de ser trámites rituales y se convierten en decisiones que premian la excelencia y fortalecen las capacidades territoriales. Esto exige coherencia entre discurso e instrumentos, transparencia en la información sobre carrera y selección, acuerdos multinivel y acompañamiento diferenciado según capacidades territoriales. Solo así, la capa formal del empleo público dejará de ser un espejo que refleja buenas intenciones y se transformará en una verdadera palanca de cambio institucional y desarrollo público.

¹² Más allá de las restricciones fiscales derivadas del marco legal que rige el manejo de recursos y asignación de competencias a los entes territoriales, pues ha sido demostrado en este documento que los recursos resultan insuficientes y las limitaciones generan incentivos negativos para la estabilidad institucional. Consiste entonces en generar un compromiso desde el nivel nacional por co-financiar no solo proyectos estratégicos, sino también ver estas necesidades del empleo público como un factor estratégico para el logro de resultados estables que agreguen valor público, razón por la que requieren co-financiación, bajo una agenda programática.

3. CONTRIBUCIONES

3.1 Recomendaciones para un aterrizaje efectivo del empleo público y la geth: elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública

Este apartado busca generar una serie de orientaciones técnicas y prácticas sobre las condiciones estructurales y contextuales que condicionan la implementación de la Gestión Estratégica del Talento Humano (GETH) y de las reglas del empleo público en entidades territoriales, a fin de orientar una serie de acciones propuestas para generar decisiones operativas y adaptadas al territorio. Metodológicamente, se combinan: (1) revisión normativa colombiana y (2) literatura y evidencia reciente de organismos internacionales sobre capacidades estatales, integridad, clientelismo, desigualdad territorial, finanzas municipales, conectividad y brecha digital, y conflicto/ilegalidad con impacto institucional y en el mercado laboral público.

La propuesta de un **“Modelo de Coherencia Referencial Multinivel”** se funda en métricas de coherencia referencial que sustituyan los índices del modelo Longo: (1) coherencia estratégica-presupuestal, (2) coherencia directiva y (3) coherencia de procesos-equidad. De igual manera, el diseño de los

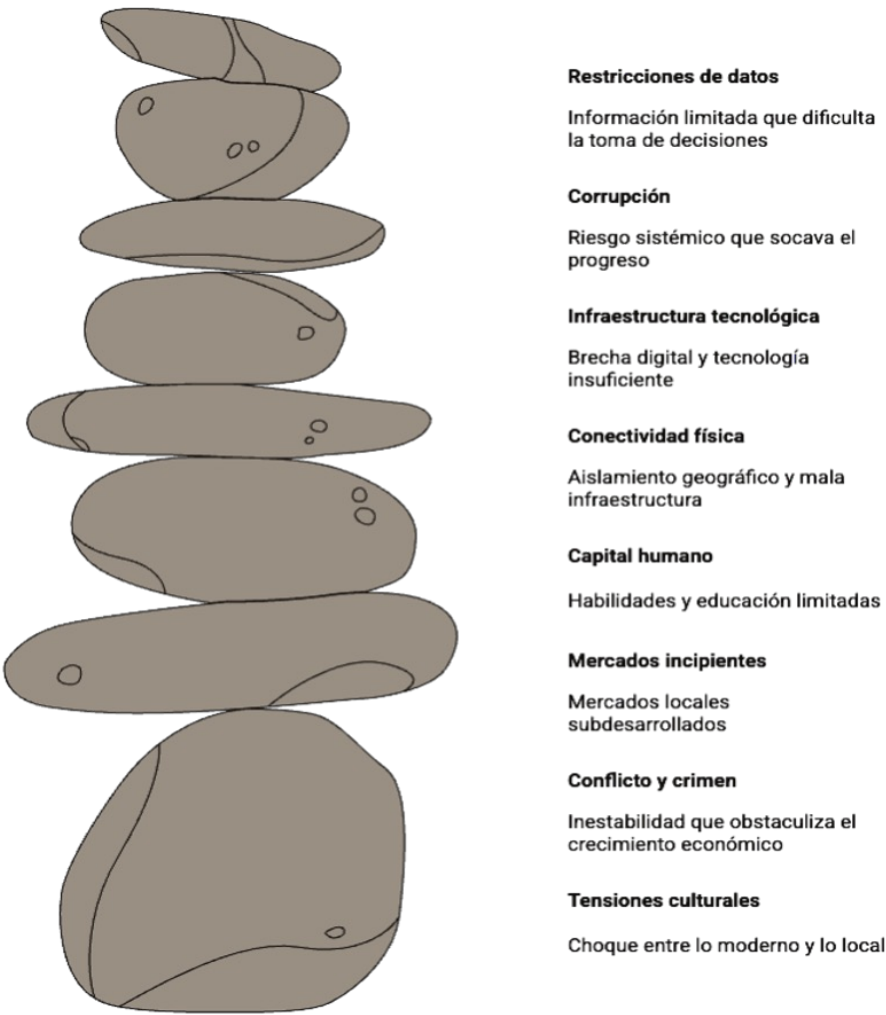
instrumentos en el marco de este modelo plantea que estos se conviertan en mecanismos de cambio de conducta: concursos con pruebas situacionales y evidencias de creación de valor público; evaluación con acuerdos de gestión alineados al programa de gobierno, plan de desarrollo territorial y metas de impacto; formación obligatoria ligada a brechas de competencia. La pregunta no es “¿se cumplió el procedimiento?”, sino “¿cambió la conducta y mejoró el resultado?”.

La evidencia internacional y nacional sugieren restricciones severas de gestión y financiamiento subnacional en países de ingreso medio (BID, 2024); los municipios atraen niveles bajos de endeudamiento e inversión comparados con las necesidades de infraestructura y servicios, lo que limita la sostenibilidad de reformas de gestión del talento y profesionalización, al no desarrollar un mercado laboral robusto que genere una oferta de capital humano cualificado.

La literatura de desarrollo institucional y administración pública en América Latina reconoce que el clientelismo distorsiona la asignación de cargos públicos, debilita la meritocracia, afecta la integridad y reduce la efectividad de políticas; el BID lo califica como “veneno para las políticas públicas”. De forma complementaria, los manuales y revisiones de integridad de la OCDE recomiendan pasar de controles ad hoc a sistemas de integridad basados en riesgos y cultura organizacional, clave para la GETH.

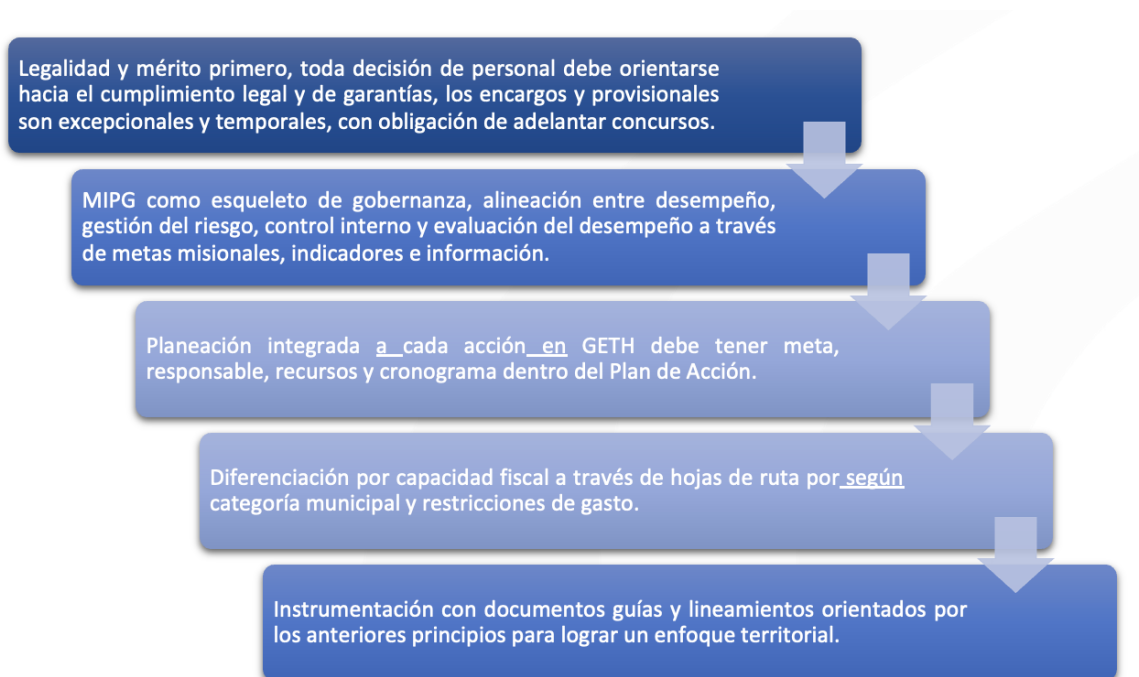
Precisamente, el modelo planteado pretende subsanar la fragmentación generada por las tensiones, isomorfistas y las prácticas tradicionales en el territorio para minimizar los “parches” institucionales y ciclos de adopción/desadopción que alimentan resistencias en el nivel meso (organizaciones) y micro (servidores). La literatura reciente sobre las olas de reforma recomienda superar la implementación episódica con enfoques de capacidad estatal y alineación incentivos-recursos. En este sentido, el modelo propuesto reconoce una serie de factores que se posicionan como frecuentes en la heterogeneidad territorial a saber:

Figura 10. Distribución de los servidores públicos por rama del poder público



Fuente: Elaboración propia. Diagramado con la aplicación Napkin.

Principios operativos para la implementación territorial



Lineamientos transversales para contextos complejos (síntesis operativa)

Enfoque diferencial por categoría municipal y capacidad fiscal:

metas y calendarios proporcionales a límites de gasto; priorizar procesos críticos donde la capacidad es mínima.

Blindaje del mérito:

todo encargo/provisional debe tener fecha de vencimiento y ruta a concurso, con publicación y veedurías; tablero de alertas de tiempos y evidencias.

Planeación integrada:

sin Plan de Acción con metas no hay implementación sostenible; articular PIC, concursos y bienestar al presupuesto y cronograma de la entidad.

Lenguaje claro e interculturalidad:

formatos breves, gráficos, audios, facilitadores locales. Evitar tecnicismos sin explicación, adaptar a alfabetismos y cosmovisiones.

Tecnología rural-ready:

herramientas livianas/*offline*, respaldo físico y protocolos de contingencia de conectividad. Gradualidad hacia soluciones digitales plenas conforme mejore el contexto.

Alianzas subregionales y supranacionales:

compartir perfiles críticos y compras públicas de capacitación (economías de escala) con liderazgo departamental y soporte ESAP/DAFP.

Lineamientos estratégicos y de acciones para la implementación de la GETH y el empleo público en el marco del MIPG territorial

• Escenarios diferenciales

Escenario A: mpios de 4.^a, 5.^a y 6.^a categoría

Contexto: capacidad institucional mínima, dependencia fiscal del SGP, baja conectividad, fuerte clientelismo y violencia armada en algunos casos.

Lineamientos estratégicos:

- Priorizar tres procesos críticos: vinculación de personal, evaluación mínima del desempeño y capacitación básica.
- Establecer alianzas subregionales para compartir personal especializado (jurídico, financiero, TI).
- Usar herramientas livianas/offline (formularios en papel o Excel básico) para reportes de talento humano.
- Promover la formación itinerante (ESAP, universidades públicas regionales, capacitaciones móviles).
- Garantizar protocolos de mérito simplificados: toda vinculación debe publicarse y registrarse, aunque sea en carteleras físicas y sitios web básicos.

Escenario B: mpios de 2.^a y 3.^a categoría

Contexto: capacidad institucional intermedia, mayor infraestructura y conectividad parcial, restricciones fiscales medianas.

Lineamientos estratégicos:

- Fortalecer procesos de concursos por familias de cargos en alianza con la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Implementar un sistema de evaluación 180° (jefe-subalterno) para el desempeño laboral.
- Desarrollar un Plan Institucional de Capacitación intermedio con ciclos de 40 horas en temas técnicos y de liderazgo.
- Adoptar un protocolo de integridad contra el clientelismo (trazabilidad de nombramientos, control ciudadano).
- Iniciar la transición hacia sistemas digitales de GETH, priorizando interoperabilidad mínima con MIPG.

Escenario C: mpios de categoría especial, 1.^a y

Contexto: mayor capacidad fiscal y administrativa, acceso a TIC, posibilidad de formalización más robusta.

Lineamientos estratégicos:

- Implementar un sistema integral de gestión por competencias (identificación, evaluación, desarrollo).
- Desarrollar analítica de datos de talento humano (dotación, rotación, desempeño, costos).
- Institucionalizar programas de liderazgo e innovación pública para directivos bajo la tutela de la Escuela de Alto Gobierno.
- Adoptar la gestión de integridad basada en riesgos (alineada con MECI y MIPG).
- Alinear GETH con estrategias de digitalización y Gobierno Abierto.

Transversalidad del MIPG y reglas de implementación

- Enfoque PHVA (Planear–Hacer–Verificar–Actuar): todos los planes deben incluir ciclo de mejora continua.
- Gestión del riesgo: cada escenario debe mapear riesgos (clientelismo, corrupción, orden público, conectividad) y mitigarlos con medidas de integridad.
- Lenguaje claro: uso de cartillas gráficas, infografías, audios radiales y capacitaciones comunitarias.
- Rendición de cuentas anual: informe GETH con metas cumplidas, avances en meritocracia y recomendaciones.

Esquema de mérito (selección, formación y evaluación) de directivos públicos territoriales articulado con el nuevo modelo de gerencia pública

El esquema propuesto plantea un “sistema” de selección para directivos públicos a nivel territorial que maximiza el mérito, reduce la discrecionalidad y alinea el perfil de liderazgo con el modelo sistémico de gerencia pública basado en la cibernética de segundo orden. A diferencia de enfoque lineales, la cibernética de segundo orden concibe a los directivos como observadores-participantes que configuran el sistema que gobiernan: aprenden del entorno, ajustan reglas y diseñan ciclos de retroalimentación con ciudadanía, equipos y otras agencias (von Forester, 1979; Beer, 1972, 1979). El diseño traduce esta visión en mapas evaluativos e instrumentos que distinguen tres dominios: político, administrativo y técnico.

• Mapa 1: Dimensión política

Marco conceptual: la elección pública nos ayuda a entender cómo los actores políticos y burocráticos, cada uno con sus propios intereses e incentivos, interactúan dentro de un marco que puede llevar a fallas en el gobierno. Esto incluye la búsqueda de rentas, la expansión del presupuesto (Niskanen, 1971), problemas de principal-agente y dilemas de acción colectiva (Buchanan y Tullock, 1962; Jensen y Meckling, 1976; Ostrom, 1990). Un buen directivo es capaz de reconocer estos incentivos, diseñar mecanismos que los redirijan hacia el interés público y rendir cuentas de manera clara y comprensible.

Constructo por valorar: (1) diagnóstico de incentivos (identificar quién se beneficia o pierde con una política y por qué); (2) diseño de mecanismos (contratos, reglas, transparencia, incentivos reputacionales) que ayuden a reducir el oportunismo; (c) gestión de coaliciones (crear acuerdos mínimos y compensaciones creíbles); (d) rendición de cuentas (convertir resultados en relatos y datos accesibles para la ciudadanía y el control político).

Ejemplo de herramienta del mapa político: un marco situacional de coaliciones y presupuesto que incluye escenarios de negociación con concejos/asambleas y actores locales que tienen recursos y poder de veto; el aspirante elige paquetes de incentivos y justifica su mecanismo (por ejemplo, reglas de asignación y transparencia).

Caso de captura y compras públicas: se presenta el dilema de la influencia indebida en la contratación; el aspirante establece barreras (rotación de roles, comité independiente, auditoría ciudadana, subasta inversa, trazabilidad).

Simulación “variedad territorial”: tres municipios con incentivos diferentes; el aspirante propone una arquitectura policéntrica (acuerdos y métricas compartidas) y explica el equilibrio entre control y autonomía.

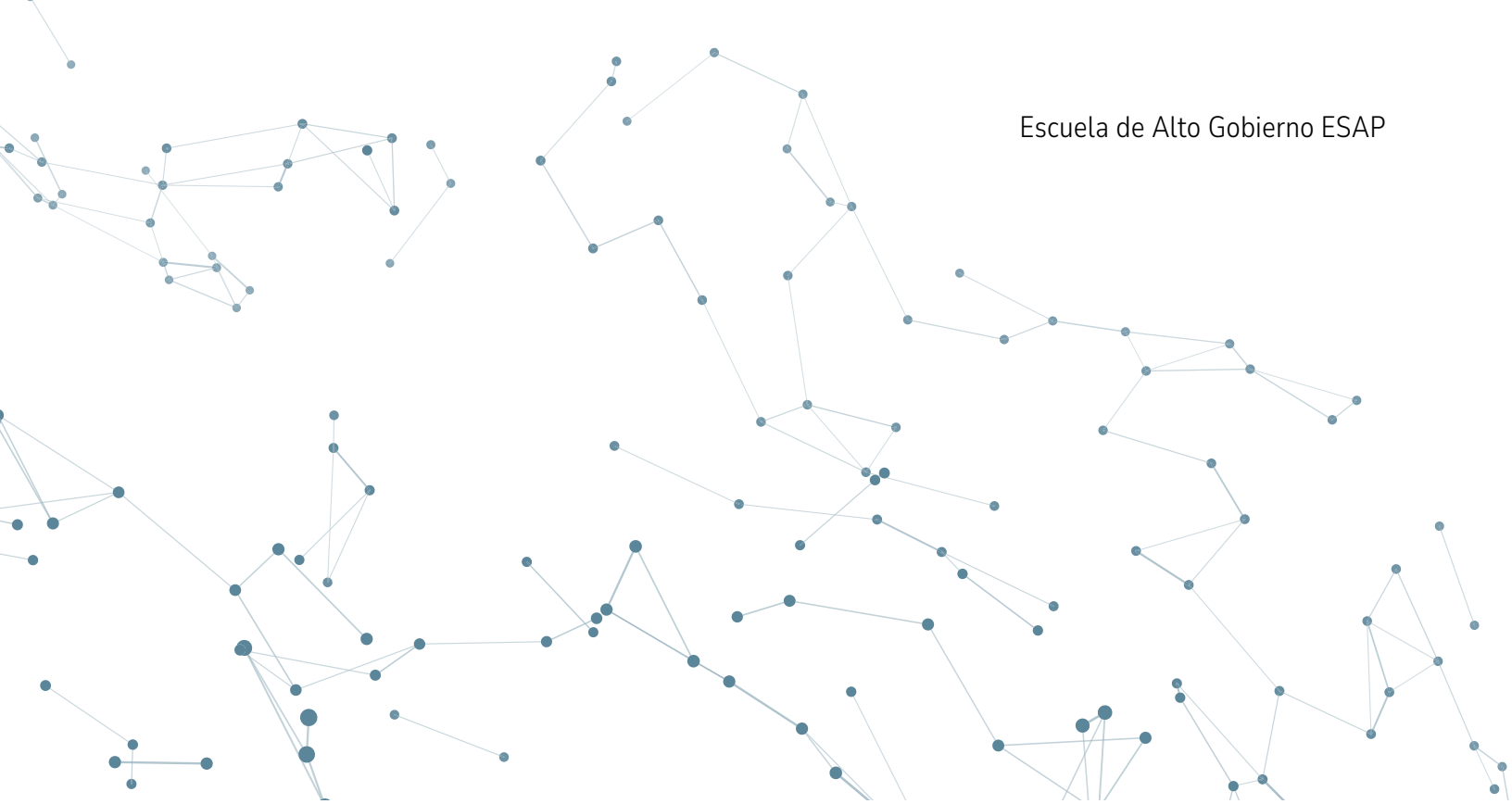
• Mapa 2: Dimensión administrativa

Marco conceptual: la teoría institucional subraya la importancia de las reglas formales y las entidades para asentar las previsiones y disminuir la discrecionalidad (March y Olsen, 1989; North, 1990; Scott, 2014). En Colombia, el gerente debe manejar al dedillo el entramado legal del empleo público y la administración estatal: la Constitución (arts. 122-125, 209), la Ley 909/2004 (mérito y carrera), el Decreto 1083/2015 (reglamentación), la Ley 489/1998 (organización), las Leyes 80/1993 y 1150/2007 (contratación), la Ley 1474/2011 (anticorrupción), la Ley 1712/2014 (transparencia) y el MIPG como el esquema de gestión por resultados.

Constructo por valorar: (1) acatamiento perspicaz (usa la norma salvaguardando objetivos de valor público); (b) estructura de la organización (personal, procesos, funciones y controles internos); (c) gestión del recorrido laboral (suministro por mérito, evaluación significativa, desarrollo/aptitudes, honestidad); (d) gestión documental y seguimiento (resoluciones motivadas y verificables).

Ejemplo de herramienta del mapa administrativo: Caso “nómina y OPS”: partiendo de un registro resumido, el candidato plantea el proceso de formalización (estudio de cargas, nómina meta, financiación, concurso por grupos), según la Ley 909/2004 y el MIPG debe señalar actos administrativos y peligros.

Bandeja normativa: conjunto de actas de contrato, estudios preliminares, dictámenes jurídicos y avisos de control interno; el decisor jerarquiza, corrige documentos y registra decisiones (seguimiento). Breve auditoría de cumplimiento clave: tabla para corroborar choques de interés, separación de roles y controles preventivos/posteriores.



• Mapa 3: Dimensión técnica

Marco conceptual: un líder en cibernética de segundo orden maneja enfoques diversos para entender el sistema: detalla, clarifica y juzga estrategias usando datos y escucha atenta (Creswell y Plano Clark, 2011; King, Keohane y Verba, 1994; Patton, 2010; Shadish, Cook y Campbell, 2002; Yin, 2018). Aparte, muestra habilidades clave: análisis, manejo del peligro, gerencia de grupos, trabajo entre entidades y entendimiento intercultural.

Ejemplo de herramientas del mapa técnico: test práctico de datos (90 min): base de datos local (p. ej., demoras, alcance de servicios, reclamos) con preguntas orientadoras: depurar, crear métricas, proponer un tablero de mando y prever peligros.

Esquema de valoración en 1 página: teoría del cambio, 3 métricas con cálculo y origen, método de recolección (sondeo corto + registros oficiales) y plan de mejora continua.

Caso práctico y enfoque diferencial: problema sectorial (p. ej., abandono escolar rural); el candidato sugiere estrategia basada en pruebas, con acciones culturales/idiomáticas y acuerdos de cooperación.

3.2 Hoja de ruta para la implementación de la propuesta

La cuestión pública se centra en la brecha continua entre el marco normativo del empleo público —diseñado en función del mérito, desarrollo profesional y gestión orientada a resultados— y su correcta aplicación en el ámbito. Esto se traduce en prolongadas situaciones temporales, externalización de funciones a través de CPS, evaluaciones sin impacto en decisiones, liderazgo público con formación desigual y débil relación de la integridad con el proceso de empleo. Esta discrepancia disminuye la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios de manera oportuna y de calidad, deteriora la confianza del público y distorsiona la distribución de recursos humanos y financieros.

Dimensiones y causas (red causal sintética)

Institucional-legal. A pesar de que el marco es sólido (CP, Ley 909, D. 1083), se observan inconsistencias entre las normas y la capacidad de aplicación (p. ej., restricciones de la Ley 617 sin mecanismos de cofinanciación), lo que fomenta la asignación de vacantes por caminos no convencionales; la movilidad horizontal y vertical sigue siendo escasa o nula, lo que complica el desarrollo exponencial del talento humano.

Organizacional-operativa. La falta de análisis de cargas, la planificación de vacantes y la gestión documental impiden completar el ciclo de planificación–presupuesto–convocatoria. La evaluación no se utiliza para decisiones sobre ascensos, formación o desvinculaciones.

Político-cultural. La coexistencia de normas informales (clientelismo, reciprocidades) junto con criterios de mérito crea códigos duales: se cumplen procesos, pero se mantienen prácticas antiguas; esto afecta la legitimidad del sistema.

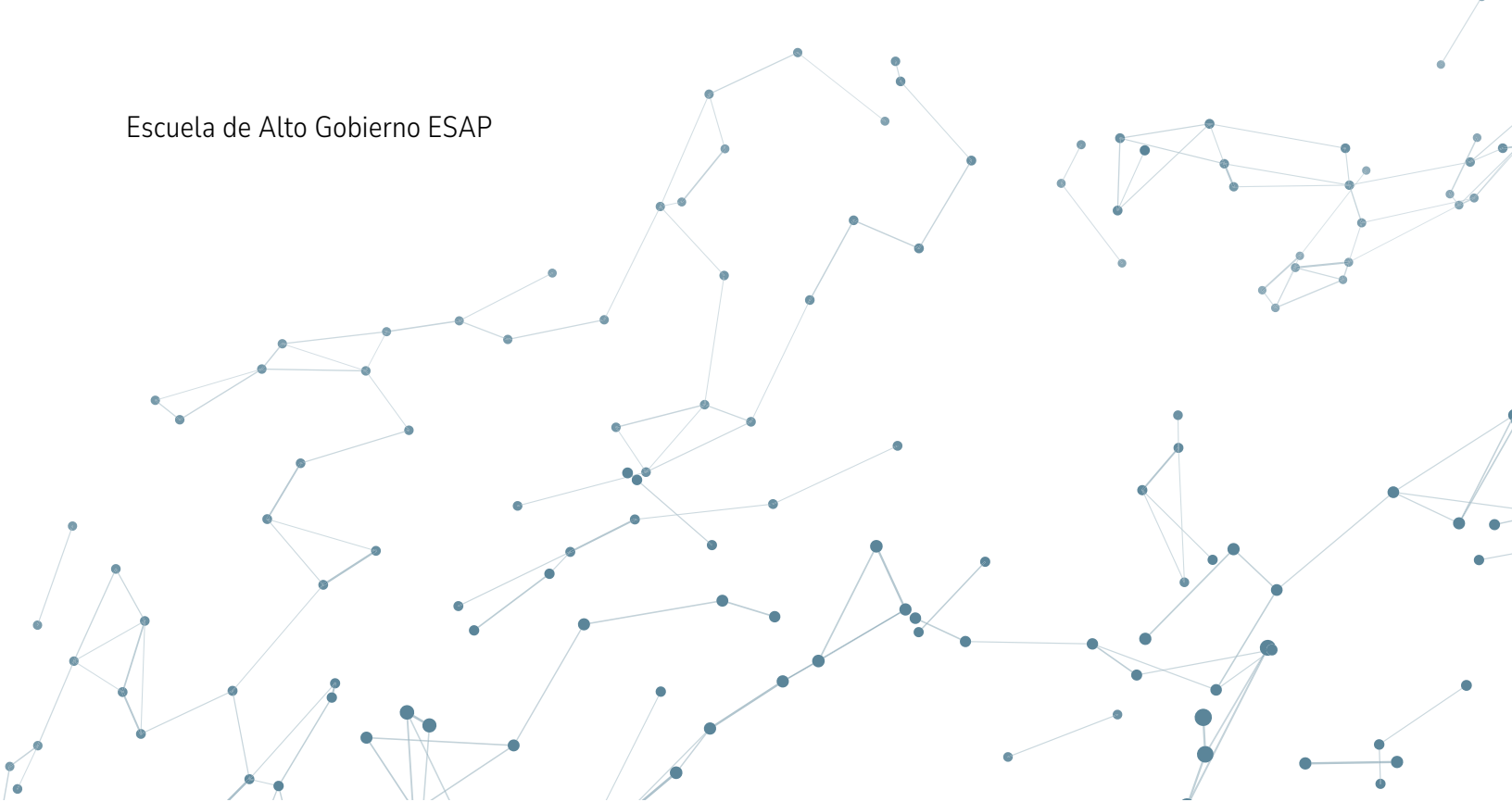
Fiscal-tecnológica. En municipios de quinta y sexta categoría, las restricciones en el gasto, la escasa conectividad y las deficiencias en infraestructura digital dificultan concursos y análisis de talento; la fragmentación de sistemas (SIGEP, SIMO, SECOP, MIPG) afecta la capacidad de seguimiento.

Territorial-seguridad. Los riesgos de seguridad y las economías ilegales incrementan los costos logísticos y de integridad, afectando los cronogramas y sedes de los procesos.

Actores (roles, intereses, capacidades).

- DAFP (liderazgo técnico): establece directrices, instrumentos y apoyo; su desafío es transitar de control documental a una gobernanza orientada a resultados, con métricas de coherencia y acuerdos en múltiples niveles.
- CNSC (mérito en provisión): supervisa los concursos; debe mejorar el acceso a datos abiertos por entidad y fase, y expandir los listados de elegibles en niveles subregionales.
- Organismos de Hacienda (planeación y presupuesto): garantizan la coherencia entre el Plan Nacional de Desarrollo, presupuestos y gastos de personal; su función es facilitar fondos para concursos y asegurar la plurianualidad.
- Gobiernos locales (implementación): varían en capacidad y contexto; tienen la oportunidad de colaborar subregionalmente para aprovechar las economías de escala.
- Entidades de control/justicia: aseguran legalidad e integridad; deben trabajar en conjunto con los líderes para minimizar litigios y estandarizar criterios.
- Academia/ESAP/SENA: ofrecen formación y certificación de competencias; son fundamentales para itinerarios de desarrollo funcional y microcredenciales.
- Ciudadanía/veedurías/medios: exigen transparencia; su participación valida la narrativa del mérito y del valor público.
- Grupos de interés y sindicatos: defienden los derechos laborales; su inclusión es crucial para permitir la formalización y la movilidad bajo reglas claras.

Aliados y opositores. Los aliados son quienes se benefician de un sistema justo y predecible (funcionarios de carrera, ciudadanos que valoran servicios de calidad, directivos competentes, academia). Resisten quienes obtienen ventajas de la discrecionalidad y falta de transparencia (redes clientelistas, grupos de captura). Para disminuir la oposición es necesaria la transparencia, acceso a datos y beneficios evidentes (menor rotación, mayor cobertura y tiempos de trámite reducidos).



Capacidades de influencia. La rectoría de la política de empleo público (DAFP), influye a través de normas, incentivos fiscales y apoyo técnico; la CNSC con diseño y logística; los gobiernos locales mediante priorización y gestión; la ciudadanía mediante control social y participación electoral. El balance entre estos actores determina la factibilidad de la reforma.

Enfoques diferenciales.

- Territorial: estrategias específicas por tipo de municipio, con metas alcanzables y cofinanciación.
- Poblacional/género: selección y desarrollo sin sesgos, conciliación y medidas contra el acoso.
- Étnico-intercultural: apoyo y materiales en dos idiomas, respeto por las autoridades propias.
- Ambiental: habilidades en economía circular, riesgos climáticos y contratación sostenible.

Escenario futuro deseado (teoría del cambio). Si (1) se financia el mérito (fondo para concursos + CDP pluri-anual), (2) se profesionaliza la gestión (concursos basados en competencias + acuerdos de desempeño), (3) se redefinen las evaluaciones (5 indicadores de servicio utilizados en decisiones) y (4) se relaciona la integridad con datos (seguimiento y verificación de conflictos). Por tanto, en un plazo de 3 a 5 años se verá: disminución de la provisionalidad, aumento de vacantes cubiertas mediante mérito, mejora en indicadores de servicio (tiempos de trámite, cobertura, satisfacción), reducción de litigios y fortalecimiento de la confianza. Los supuestos esenciales incluyen: cooperación en múltiples niveles, estabilidad de las reglas, continuidad en el presupuesto, seguridad operativa y conectividad básica.

Con esta descripción, la política de empleo público se redefine como un motor para la capacidad estatal, capaz de coordinar referencias y aprender en contextos complejos. La verdadera medida del éxito no son los cumplimientos documentales, sino la mejora tangible en los resultados de servicio y la confianza de la ciudadanía.

4. COLOFÓN

4.1 Síntesis de las contribuciones

Este documento busca unificar, en un esquema de análisis único, el institucionalismo (tanto reglas formales como informales), las ideas políticas (herramientas que apoyan la acción), la cibernética de segundo orden (gestión pública que crea aprendizaje) y el enfoque prismático (la mezcla de normas oficiales y costumbres). Esta unión ayuda a entender la diferencia entre lo que se planea en las normas de mérito-carrera-evaluación y lo que pasa en la práctica, además de ofrecer un lenguaje común para cambiar la forma en que se gobierna, pasando de solo “cumplir” a lograr resultados reales que aporten valor a la sociedad.

Desde un punto de vista de análisis, se ven cuatro problemas principales: a) la falta de conexión entre la planificación, el presupuesto y el mérito, b) diferencias en la preparación de los directivos, c) evaluaciones que no tienen efecto y d) la falta de unión en el trabajo diario. También se ven tres problemas que afectan a todo (dinero y organización, tecnología y territorio, cultura y política). Con esto en mente, se crea el Modelo de Coherencia Referencial Multinivel, el cual incluye unos pocos indicadores para medir qué tan poco “prismático” es algo: porcentaje de puestos planeados con dinero y anuncio; porcentaje de decisiones de carrera basadas en evaluaciones; porcentaje de contratos por servicios convertidos en puestos fijos; porcentaje de directivos elegidos por mérito con acuerdos publicados; y porcentaje de procesos de gestión humana con revisión de conflictos de interés.

En la práctica, la teoría se vuelve una guía paso a paso que se adapta a diferentes capacidades: mesa de gestión humana y Modelo Integrado de Planeación y Gestión; análisis rápido; camino para formalizar y concursos por tipo de trabajo; evaluaciones útiles (cinco indicadores de servicio por área y comentarios efectivos); reglas de integridad obligatorias; enfoque en la diversidad cultural y seguridad; y un kit digital básico (expediente electrónico y panel de control). Se dan plantillas listas para usar —acto administrativo, matriz de evaluación, plan de formalización y tablero—, lo que reduce los costos de coordinación y facilita la implementación rápida con seguimiento.

Finalmente, se crea un modelo para elegir directivos que se alinea con la cibernética de segundo orden, dividido en tres áreas: política (elección pública: incentivos, lucha contra la corrupción y alianzas), administrativa (institucional: reglas, acciones, seguimiento) y técnica (métodos de investigación y habilidades, asociadas a las disciplinas, dimensiones o contextos en los que se desempeña el directivo público). Con criterios claros, la selección predice el rendimiento y se alinea con los acuerdos de rendimiento y las métricas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Se espera que invertir en el mérito, preparar a los líderes, cambiar la evaluación y unir la integridad y los datos resulte, en tres a cinco años, en menos puestos temporales, más contratos convertidos en fijos, mejores servicios y más confianza; se reconocen limitaciones (datos precisos, pruebas) y se propone investigar para testear y perfeccionar el modelo.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio. (s. f.). Todo sobre el PDET. <https://www.renovacionterritorio.gov.co>
- Agencia de Renovación del Territorio. (s. f.). Hoja de ruta PDET. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co>
- BID. (n. d.). Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe.
- Cochran, W. G. (1977). Sampling techniques (3rd ed.). John Wiley & Sons.
- Corrales, A. (2024). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004. Gestor Normativo DAFP. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. (arts. 2, 122–125, 365–370).
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994. Régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004. Régimen de empleo público, carrera administrativa y gerencia pública.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1960 de 2019. Por la cual se dictan disposiciones para el fortalecimiento de la carrera administrativa.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión (versión 4). DAFP.
- DAFP. (2023). Modelo Integrado de Planeación y Gestión - Manual Operativo (versión 6). DAFP.

- Departamento Nacional de Planeación. (2025, septiembre 22). Índice de Desempeño Fiscal 2024. <https://www.dnp.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (texto conciliado). <https://colaboracion.dnp.gov.co>
- DANE. (2023). Indicadores básicos de TIC en hogares. <https://www.dane.gov.co>
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action: Politiques publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France.
- Lascombes, P. y Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Lohr, S. L. (2010). *Sampling: Design and analysis* (2nd ed.). Brooks/Cole.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- MinInterior. (s. f.). Enfoques diferenciales. <https://www.mininterior.gov.co>
- MinTIC. (2024). Plan Integral de Expansión de Conectividad Digital. <https://mintic.gov.co>
- MinTIC. (2024-2025). Boletines y notas de conectividad. <https://mintic.gov.co>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OCDE. (2023). *Public Employment and Management 2023*. OECD Publishing.
- OCDE. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1083 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública.

- Presidencia de la República de Colombia; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Departamento Administrativo de la Función Pública; Departamento Nacional de Planeación. (2023, 15 de noviembre). Circular Conjunta 100-011 de 2023: Ruta-guía para rediseños organizacionales sectoriales y la formalización laboral del empleo público en equidad.
- PNUD. (2024). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024: Territorios entre fracturas y oportunidades (Resumen ejecutivo). <https://www.undp.org>
- República de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” (art. 82).
- Riggs, F. W. (1964). Administration in developing countries: The theory of prismatic society. Houghton Mifflin.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. Annual Review of Political Science, 11, 303-326.
- SENA. (2024). Informe consolidado (transparencia). <https://www.sena.edu.co>
- Transparencia por Colombia. (2019). Empleo público: recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co>
- Transparencia por Colombia. (2023). Anclas del desarrollo y prestación de servicios públicos. <https://transparenciacolombia.org.co>
- UNODC. (2025). Monitoring of territories with presence of coca cultivation 2023. <https://www.unodc.org>
- Validez fiscal y categorías territoriales (compendio legal). (2000-2024). Ley 617 de 2000 y desarrollos. DNP/FAOLEX.

4.3 Glosario

Institucionalismo: Modelo teórico que ha sido usado para el estudio, comprensión y aplicación práctica en escenarios sociológicos o económicos de la en las sociedades occidentales. Particularmente, en este texto se emplea la raíz económica en el que el conjunto de reglas y organizaciones generan marcos de acción para los actores lo cual permite la proliferación de incentivos que determinan las interacciones de los actores.

Referencial de política: Modelo teórico de análisis que permite comprender como sistemas de valores, acuerdos implícitos, creencias, convicciones de un grupo poblacional, definen el perfil de las políticas aplicables a este grupo en un marco institucional.

Prismaticidad: La prismaticidad es un concepto de análisis derivado del postulado por Riggs “sociedades prismáticas”. A través de este concepto se describen formaciones sociales y estatales que se encuentran en un estadio intermedio o transicional de estructura tradicionales (valores, creencias) y estructuras modernizadas (reglas, formalidad y organizaciones claramente definidas).

Isomorfismo institucional: se refiere al proceso mediante el cual las organizaciones tienden a volverse similares entre sí, bajo un referente y como consecuencia de presiones externas e internas que moldean constructos y paradigmas institucionales.

5. ANEXOS

5.1 Anexos

[1. Pivote de resultados y preguntas FURAG – muestra seleccionada.](#)

2. Análisis de referentes y buenas prácticas internacionales

3. Guía Práctica de Gestión Estratégica del Talento Humano con Enfoque Territorial