

	El futuro es de todos	DNP Departamento Nacional de Planeación	FORMATO DE FICHA TÉCNICA AUTOCONTENIDA		
			FECHA		
			2022	08	16
			AAAA	MM	DD

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO PÚBLICO

Descripción de la intervención evaluada (máx. 8 líneas)
<p>La política de empleo público hace referencia al conjunto de arreglos institucionales, normativos y procedimentales que administran y orientan la planeación, el ingreso, desarrollo y retiro del talento humano al servicio de la administración pública.</p>
Objetivo de la evaluación (máx. 5 líneas)
<p>Esta evaluación busca analizar la capacidad institucional de los diferentes actores involucrados en la implementación de la política, identificar sus roles y capacidad de articulación, identificar las actividades que inciden en la implementación y en el cumplimiento de los objetivos a lo largo del ciclo de vida del servidor público (planeación estratégica del talento humano, ingreso, desarrollo y retiro). Así mismo, busca medir los resultados que ha traído la política en la gestión y desempeño de las entidades, los resultados en el ingreso al empleo de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad y analizar su incidencia en la profesionalización y desempeño de los servidores públicos.</p>
Metodología (máx. 8 líneas por componente)
<p>Para llevar a cabo la evaluación institucional se empleó una metodología cualitativa de carácter etnográfico, la cual permitió contrastar fuentes secundarias (documentos y guías, fallos judiciales y literatura académica) y fuentes primarias, como las percepciones de los servidores públicos, contratistas y otros actores implicados en la implementación de la política de empleo público. Además, se utilizó una metodología cuantitativa para examinar los resultados de la intervención en las variables relacionadas con las fortalezas y dificultades de la implementación de la política, el grado de adopción del modelo al interior de las entidades, y el grado de articulación entre las entidades coordinadoras de la política.</p> <p>Por su parte, la evaluación de resultados empleó una metodología cualitativa de carácter etnográfico, que permitió identificar motivos, creencias y conocimientos relacionados con el cumplimiento de la política de empleo público por parte de los beneficiarios de la política. Además, se utilizó una metodología cuantitativa que incluyó un análisis descriptivo, de regresión lineal y de correspondencias múltiples, lo que permitió una lectura sencilla de los datos y resultados, y de sus relaciones incondicionadas; aislar la contribución de otros factores observables (y no observables), y analizar las relaciones inherentes a los datos de manera multivariada.</p> <p>Se aplicaron 64 instrumentos cualitativos, que se agrupan en 24 entrevistas individuales, 20 entrevistas grupales, 8 grupos focales y 12 talleres participativos; adicionalmente, se aplicaron 1.765 encuestas web, de las cuales 302 se aplicaron a áreas de talento humano, 774 a servidores públicos y 689 a contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Estos instrumentos de recolección de información se aplicaron a entidades del orden nacional y territorial, y otros actores relevantes, entre los que se encuentran: i) Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), ii) Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), iii) Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), iv) Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra</p>



FECHA		
2022	08	16
AAAA	MM	DD

Eficiente, v) Otras entidades del orden nacional y territorial con responsabilidad en la implementación de la política, vi) confederaciones y centrales de sindicatos, vii) servidores públicos con diferentes tipos de vinculación, y viii) contratistas de prestación de servicios.

Principales resultados y conclusiones (máx. 10 líneas por componente)

Evaluación institucional

En los últimos años el DAFP y la CNSC se han fortalecido y mejorado en su capacidad técnica (personal idóneo y sistemas de información), sin embargo, tienen una capacidad institucional limitada, en términos de talento humano y recursos financieros. La principal razón de este nivel de capacidad son las limitaciones presupuestales, las cuales terminan redundando en la insuficiencia y alta rotación del personal. Por otra parte, la ESAP tiene una capacidad institucional adecuada, aunque no es claro su enfoque en el acompañamiento y fortalecimiento de la política de empleo público.

Por otra parte, se identificaron retos asociados al mejoramiento de los sistemas de información del empleo público, que pese a los esfuerzos realizados no se han logrado superar: calidad, confiabilidad y oportunidad de la información.

La mayor parte de las áreas de talento humano de las entidades territoriales tienen un rol poco estratégico que limita su capacidad de gestión y de relacionamiento con la alta dirección, afectando su capacidad institucional, mientras que las áreas de las entidades del nivel nacional tienen un rol más estratégico, que ha contribuido al fortalecimiento de sus capacidades para la implementación de la política. La mayor parte de estas tienen una capacidad institucional adecuada.

Evaluación de resultados

La estructura del empleo público (nomenclatura, grados y niveles), en entidades del orden nacional, dificulta la movilidad de los servidores e impacta la eficiencia en la prestación del servicio público.

En lo que respecta al principio del mérito, es aplicado rigurosamente en el ingreso al empleo, sin embargo, no se encontró evidencia contundente sobre su aplicación en el desarrollo y retiro de los servidores.

Se han hecho esfuerzos en los últimos años por hacer más concursos de mérito, sin embargo, su ejecución es demorada; lo que lleva a que sean comunes las figuras de provisionalidad, encargo o comisión para la provisión de empleos vacantes. Por otra parte, a pesar de que los programas existentes han beneficiado el ingreso de grupos vulnerables, y se han logrado avances en los últimos años, se identificaron algunas barreras para el ingreso de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad: cultura machista, centralización de plazas de práctica (jóvenes) y falta de infraestructura y herramientas para las personas con discapacidad.

La formación y capacitación ofrecidas contribuyen con la profesionalización y desarrollo individual del servidor, sin embargo, esto no se traduce en un desarrollo grupal o institucional.

Las actividades de bienestar generan motivación y sentido de pertenencia. No obstante, dependen de las capacidades de negociación de las entidades, lo que genera muchas diferencias e inequidad en la oferta y en el acceso de estos servicios entre los servidores.

Aún persisten problemas que impiden la alineación entre la evaluación y el desempeño individual, grupal e institucional, principalmente debido a: desconocimiento de la normativa, falta de incentivos para su uso y, falta de objetividad en la concertación de los compromisos.



FECHA		
2022	08	16
AAAA	MM	DD

Los contratistas por prestación de servicios, juegan un papel importante en la estructura del empleo público, aportan a la eficiencia en la gestión de las entidades y dan respuesta a algunas de sus necesidades. Sin embargo, al no ser reconocidos como actores de la política, no hay información suficiente sobre su incidencia en el desempeño de las entidades, ni sobre su costo.

Principales recomendaciones (máx. 10 líneas)

1. Fortalecer la capacidad institucional, en términos de la suficiencia de personal y presupuesto, del DAFP y de la CNSC, así como realizar una revisión del rol de la ESAP frente a la política de empleo público y el acompañamiento de las áreas de talento humano, especialmente en el territorio.
2. Fortalecer el registro, uso para la gestión del talento humano y apropiación de los sistemas de información de la política de empleo público.
3. Realizar un fortalecimiento de las áreas de talento humano de las entidades públicas del orden nacional y territorial, a partir de una priorización que tenga como base el nivel de desarrollo de las entidades e indicadores de desempeño de estas.
4. Racionalizar la nomenclatura, grados y niveles de los empleos en el nivel nacional.
5. Seguir fortaleciendo el proceso de ingreso al empleo público. Continuar con el diseño de mecanismos que permitan la inclusión de las poblaciones vulnerables al empleo público, armonizando el principio de mérito con las normas de protección a estas poblaciones.
6. Fortalecer las actividades de capacitación y formación, enfocadas en el cierre de brechas de competencias en temas estratégicos, con un carácter más permanente y orientadas a la profesionalización del servidor público.
7. Establecer un sistema de bienestar e incentivos homogéneo para los servidores públicos en el nivel nacional y territorial, basado en la acumulación de puntos canjeables que puedan ser utilizados en: procesos de movilidad, ascensos o bienestar.
8. Fortalecer el sistema de evaluación del desempeño laboral, a partir de la transformación de la cultura de evaluación y el uso de sus resultados, y de la implementación de pruebas periódicas externas y objetivas a los servidores de carrera administrativa.
9. Desarrollar mecanismos que permitan a las entidades contemplar las múltiples posibilidades de contratación de personal o vinculación que podrían utilizarse además de la figura de prestación de servicios, que permitirían el cumplimiento de funciones misionales y/o transversales necesarias.

Contexto

La política de empleo público orienta el ingreso, desarrollo y retiro del talento humano al servicio de la administración pública. (Artículo 125 de la Constitución Política, Ley 909 de 2004)

Objetivos específicos:

- 1 Brindar las orientaciones y lineamientos para la planeación y direccionamiento estratégico del empleo público.
- 2 Redefinir la gestión del talento humano como componente relevante en la estructura organizacional de las entidades.
- 3 Articular de la manera más eficiente y eficaz a las entidades y actores involucrados en su desarrollo.



Componentes evaluación

La evaluación se llevó a cabo durante el primer semestre del 2022 y se ejecutó a partir de dos componentes:

Institucional

Tuvo como propósito analizar:

- Capacidad institucional
- Coordinación y articulación entidades
- Implementación de la política:
- Incidencia de la normatividad
- Factores de éxito y puntos críticos

De resultados

Buscó medir los resultados de la política en:

- Ingreso al empleo público de grupos vulnerables,
- Profesionalización y desempeño de los servidores,
- Eficiencia y efectividad de los sistemas de carrera
- Incidencia de contratistas por prestación de servicios

Metodología

Cualitativo

Unidades de análisis:

Se aplicaron en total 64 instrumentos

08

Grupos focales

12

Talleres participativos

20

Entrevistas grupales

24

Entrevistas individuales

- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
- Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
- Entidades del orden nacional (8)
- Entidades territoriales (8)
- Servidores públicos y contratistas

Cuantitativo

Total de encuestas “no presenciales” realizadas en el territorio nacional:



Capacidad Institucional y Articulación interinstitucional



Entidad líder (DAFP) y coordinadoras (CNSC y ESAP)

DAFP y CNSC

- ✓ Fortalecimiento y mejora en capacidad técnica (idoneidad del personal y sistemas de información).
- ✗ Capacidad institucional limitada (insuficiencia de personal, alta rotación, restricciones presupuestales).

ESAP

- ✓ Capacidad institucional adecuada.
- ✗ No es claro su enfoque en el fortalecimiento y acompañamiento en la implementación de la política.

Entidades implementadoras (áreas de talento humano)

Entidades del orden territorial:

- ✗ Rol poco estratégico de las áreas.
- ✗ Capacidad institucional limitada: restricciones presupuestales y poco relacionamiento con la alta dirección.

Entidades del orden nacional:

- ✓ Algunas tienen un rol estratégico.
- ✓ La mayor parte cuenta con capacidad institucional adecuada.

Articulación interinstitucional

Entidades del orden territorial:

- ✓ La articulación entre el DAFP y la CNSC es buena. Sin embargo, existen brechas que afectan algunos procesos.



- ✗ La articulación entre el DAFP y CNSC con la ESAP ha mejorado. Se identificaron dificultades en la articulación de cara al territorio.

Normatividad y Fallos Judiciales

- 1 La normatividad es completa, sin embargo, para entidades con menor capacidad, resulta de difícil aplicación.
- 2 El principio del mérito es claro para el ingreso a la carrera administrativa; sin embargo no lo es para la etapa de desarrollo del servidor público.
- 3 Fallos judiciales favorecen el principio del mérito, sin embargo, en ocasiones los jueces fallan favoreciendo a los demandantes (en contravía de la normatividad).

Implementación de la política

- ✓ Existen lineamientos claros y son conocidos por las entidades.
- ✗ La principal dificultad es la limitada capacidad institucional de algunas entidades.

Sistemas de información

- ✓ Amplio reconocimiento del SECOP, FURAG, SIMO y SIGEP.
- ✗ Las entidades no reconocen su importancia a nivel estratégico y en la gestión del talento humano.
- ✗ Persisten dificultades en la oportunidad y calidad de la información.

Sistemas de carrera

- ✓ Existen 3 tipos de sistemas de carrera: general, específico y especial
- ✗ Las diferencias entre los sistemas producen disparidades entre los servidores públicos y distorsiones en el mercado laboral estatal.



Ingreso al empleo público



Principio del mérito

- Se aplica ampliamente en el ingreso al empleo.
- No se evidenció su aplicación en el desarrollo de los servidores: persisten problemas para el ascenso e inequidades en escalas salariales entre entidades.

Provisión de vacantes

- La provisión de empleos vacantes se realiza en condiciones de:

- 1 Igualdad entre aspirantes
- 2 Transparencia
- 3 Mérito

La duración de los concursos de mérito:

- ↳ ● Nombramientos en provisionalidad, encargo o comisión, que pueden generar desconfianza por posibles intereses políticos.

Acceso por parte de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y personas con discapacidad)

Los programas existentes han beneficiado a estos grupos:

57.407

Programa Jóvenes en el Estado: jóvenes vinculados y contratados, entre 18 y 28 años (2021 - 2022)

11.798

Programa Estado Joven: jóvenes practicantes (2016 - 2022)

12.050

personas con discapacidad vinculada y contratadas en el Estado

46%

Empleos nivel directivo mujeres - Dic21

Se identificaron las siguientes barreras de acceso:

- Cultura machista que estigmatiza a mujeres que ocupan altos cargos
- Centralización de las plazas de práctica de los jóvenes.
- Falta de infraestructura y herramientas para la identificación de personas con discapacidad

Desarrollo del servidor

1 Profesionalización del servidor público

- ✓ La formación y capacitación:
 - ✓ Contribuye con la profesionalización y desarrollo individual del servidor.
 - ✗ No se traduce en un desarrollo grupal o institucional.
- ✗ Poca evidencia sobre los resultados de las capacitaciones.

2 Programas de bienestar e incentivos

Las actividades de bienestar:

- Generan motivación.
- Sentido de pertenencia por la entidad.
- ✗ Existe inequidad en la oferta y en el acceso a estos servicios:
 - ✗ Dependen de las capacidades de negociación de las entidades.

3 Evaluación del desempeño

Se evidenciaron mejoras en:

- Concertación de compromisos
- Seguimiento a los resultados
- Implementación de los planes de mejoramiento.

Persisten problemas:

- ✗ Falta de incentivos para su uso
- ✗ Desconocimiento de la normativa
- ✗ Persisten problemas en la concertación de los compromisos

Contrato de prestación de servicios en la estructura del empleo público

- ✓ Tienen un rol importante en la gestión de las entidades.
- ✗ Al no ser reconocidos como actores de la política, no hay información sobre:
 - Su incidencia en el desempeño de las entidades, y
 - Su costo
- ✗ En algunas entidades se observa una sobreutilización de la figura.

1

Capacidad institucional y articulación interinstitucional de las entidades con incidencia en la política de empleo público

- Fortalecer la capacidad institucional, en términos de suficiencia de personal y presupuesto, del DAFP y de la CNSC, y revisar el rol de la ESAP frente a la política de empleo público.
- Fortalecer la articulación entre el DAFP y las entidades coordinadoras de la política (CNSC y ESAP); así mismo con otros actores clave (DNP, MinHacienda).



Capacidad institucional de las entidades implementadoras de la política

Realizar un fortalecimiento de las áreas de talento humano de las entidades públicas del orden nacional y territorial, a partir de una priorización que tenga como base el nivel de desarrollo de las entidades e indicadores de desempeño de estas.

2

3

Nomenclatura de empleos

Racionalizar la nomenclatura, grados y niveles de los empleos del nivel nacional, de forma gradual y que preferentemente solo aplique para los nuevos servidores públicos que ingresen a los empleos a partir de su expedición.



Principio del mérito en el ciclo de vida del servidor público

Realizar un proyecto de armonización normativa que facilite el cumplimiento de las normas constitucionales, que garanticen el principio del mérito (durante el ciclo de vida del servidor) y la protección a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.

4

5

Contratistas de prestación de servicios en el modelo de empleo público

Se recomienda desarrollar mecanismos que permitan a las entidades contemplar las múltiples posibilidades de contratación de personal o vinculación (temporales, supernumerarios, entre otros) que podrían utilizarse además de la figura de prestación de servicios, que permitirían el cumplimiento de funciones misionales y/o transversales necesarias.

