

# El mérito como elemento de transformación de las instituciones

## *Merit as an element of transformation of institutions*

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6899>

### Resumen

La administración pública moderna procura el fortalecimiento de sus instituciones, partiendo para ello de la implementación de nuevas políticas públicas que permitan atender las necesidades de la ciudadanía y garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Así las cosas, las instituciones deben plantear políticas basadas en la implementación del mérito ya sea desde el punto de vista estructural o como acción afirmativa en beneficio de la comunidad y, provocando la transformación de sus instituciones y un replanteamiento de la función administrativa, lo que se traduce a su vez, en la necesidad de construir capacidad institucional para el desarrollo, en implementar mecanismos de transparencia y generar condiciones favorables para atender los problemas colectivos que se presentan en una población dinámica.

**Palabras clave:** Administración pública; Políticas públicas de empleo público; Transformación institucional; Procesos meritocráticos.

### Abstract

The modern public administration seeks to strengthen its institutions, based on the implementation of new public policies that meet the needs of citizens and ensure compliance with the essential purposes of the State. Thus, the institutions must concentrate their efforts on achieving the programmed goals, proposing policies based on the implementation of merit as affirmative action for the benefit of the community and, causing a rethinking of the administrative function, which in turn translates, in the need to build institutional capacity for development, to implement transparency mechanisms and generate favorable conditions to address the collective problems that arise in a dynamic population.

**Keywords:** Public administration; Public policies of public employment; Institutional transformation; Meritocratic processes.

### Sixta Zuñiga Lindao

Abogada. Especialista en Derecho Administrativo y Gerencia Pública. Magíster en Derecho Administrativo. Comisión Nacional del Servicio Civil de Colombia.  
Contacto: [Sixta.1980@hotmail.com](mailto:Sixta.1980@hotmail.com)

### Como citar:

Zuñiga Lindao S. (2020). El mérito como elemento de transformación de las instituciones. *Advocatus*, 18(35), 81-99. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.35.6899>



### Open Access

### Recibido:

19 de junio de 2020

### Aceptado:

08 de septiembre de 2020

## INTRODUCCIÓN

Este artículo se propone analizar la importancia de diseñar estrategias que permitan la transformación de las instituciones, redefiniendo prioridades en búsqueda de mayor legitimidad, eficiencia en la resolución de las demandas sociales y transformación de la sociedad, donde el mérito como principio sobre el cual reposa el cumplimiento de la función administrativa del Estado cobra relevancia estratégica al fundarse como elemento de transformación y el principal reto de las instituciones que requieren cambios profundos, implementando procesos de selección basados en competencias y promoción laboral realizada bajo sistemas meritocráticos.

La transformación de las instituciones basadas en el mérito es la base del cambio social, sin ella, de nada servirá contar con buenos planes y diseños, pues estos no podrán ser implementados, y el Estado no conseguirá proveer los bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Es en este escenario en el cual cumple un papel relevante los procesos meritocráticos y el mérito en sí, generando una relación directa entre definición de las políticas públicas fundadas en el mérito, la transformación de las instituciones y la transformación social. El mérito trasciende del ámbito laboral y se encamina al aseguramiento y efectividad de los derechos fundamentales y los principios que fundan la administración, para lograr una sociedad más equitativa y justa; esta es la mejor estrategia para alcanzar resultados, ya sea en el marco de una política pública estructural o una política transitoria como es el caso de las acciones afirmativas en

beneficio de un sector de la sociedad o de un grupo poblacional determinado, cerrando los espacios a la corrupción, ofreciendo garantías de seguridad jurídica y de integridad pública.

Es claro que para transformar las cosas es necesario cambiar mentalidades, para lograr la metamorfosis de la sociedad, se requiere de tiempo, de políticas pensadas desde la problemática social, basadas en el mérito y viabilizadas por instituciones sólidas con recursos humanos competentes que puedan ejecutar las políticas planteadas.

La aspiración de todo Estado es el bienestar general, para lo que requiere de una acción coordinada y permanente entre sus distintos organismos, y el diseño e implementación de políticas públicas que sirvan como hoja de ruta para el logro de los objetivos que se propone, teniendo en cuenta la complejidad de la sociedad, las necesidades de la ciudadanía y los niveles de desarrollo que se desean alcanzar.

Las políticas públicas permiten agrupar los planes, programas y proyectos que llevará cabo un gobierno en un determinado periodo de tiempo, como mecanismos de operación e implementación, siendo la estrategia más acertada para que su diseño atienda las necesidades reales de la población. Así mismo, es importante que los gobiernos fortalezcan las instituciones o transformen aquellas que sean necesarias, otorgando las competencias suficientes para lograr el cumplimiento de los planes diseñados para cubrir las necesidades de la comunidad.

Las instituciones deben concentrar sus esfuerzos en alcanzar las metas programadas, planteando políticas basadas en la implementación del mérito, provocando un replanteamiento de la función administrativa, lo que se traduce en mejorar las estrategias para la profesionalización del servicio y para mejorar la capacidad institucional.

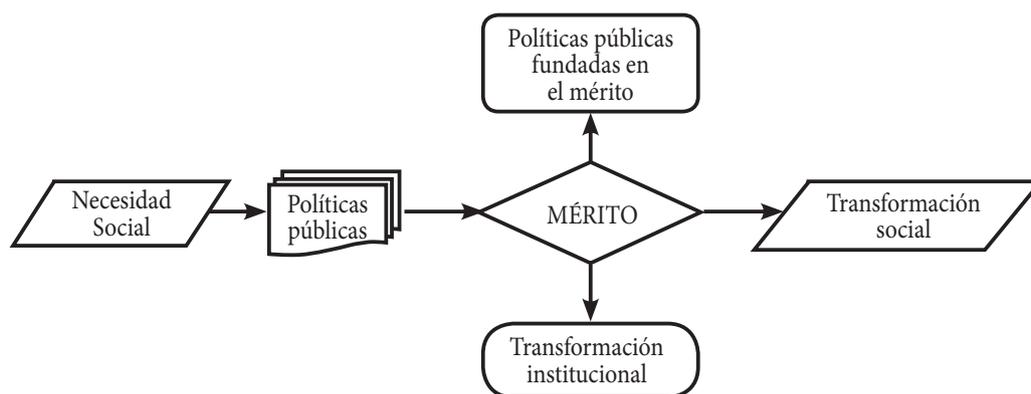
Es importante entonces, contar en la administración pública con instituciones sólidas que tengan competencias y atribuciones previamente delimitadas, así como también, con servidores capaces de asumir la definición, diseño, formulación e implementación de las políticas públicas en cualquiera de los niveles.

Para lograr la transformación de las instituciones, es necesario que el gobierno formule desde sus políticas las bases del cambio, que se redefinan prioridades en búsqueda de mayor legitimidad y eficiencia en la resolución de las demandas sociales. Sin dicha transformación, de nada servirá contar con buenos planes y diseños, pues estos no podrán ser implementados, y el Estado no conseguirá proveer los bienes y

servicios públicos a los ciudadanos. Es en este escenario, en el que cumplen un papel relevante los procesos meritocráticos y el mérito como principio sobre el cual reposa la finalidad de la función administrativa del Estado.

El mérito trasciende de lo laboral y se encamina al aseguramiento y efectividad de los derechos fundamentales y los principios que fundan la administración, para ello deben existir políticas públicas basadas en dicho principio o, tal como se señaló previamente, se funden en su desarrollo o implementación.

No podríamos mirar de manera aislada o independiente la formulación de la política, de su implementación, ni tampoco podríamos establecer como vagones sueltos a las instituciones que se encargan de ejecutarlas, pues todo ello hace parte del aparato administrativo de cuyo funcionamiento depende el logro de los objetivos propuestos. Es claro, entonces, que existe una relación directa entre la definición de las políticas públicas fundadas en el mérito, la transformación de las instituciones y la transformación social.



**Figura 1. Rol del Mérito en el proceso de transformación social**

Fuente: elaboración propia.

El mérito es la mejor estrategia de éxito para lograr los resultados esperados, cerrando los espacios a la corrupción en todos los sectores en que se formule la política; es un freno a la arbitrariedad y ofrece garantías de seguridad jurídica y de integridad pública a los coasociados (disminución de los índices de corrupción y aumento proporcional de los índices de integridad pública). Entendiendo por integridad pública: “El posicionamiento consistente y la adhesión a los valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados”<sup>1</sup>.

Sobre el particular, el Comité de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE, al emitir el documento sobre “Integridad Pública, una estrategia contra la corrupción” (2018) señala que la corrupción perpetúa la desigualdad y la pobreza, afecta el bienestar y la distribución en el ingreso, y socava las oportunidades para participar equitativamente en la vida social, económica y política. La corrupción, hoy en día, es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía por encima de la globalización y la migración (OCDE, 2018, p. 2)<sup>2</sup>.

Señala la mencionada organización que es necesario diseñar una estrategia para la integridad pública, definiendo políticas que utilicen

enfoques conductuales y de gestión del riesgo y que involucren a toda la sociedad, dando prioridad a los intereses generales por encima de los intereses privados.

Así, al desarrollar los riesgos y oportunidades, se hace referencia a la contratación estatal que, a la fecha, sigue siendo burocrática e ineficiente; a la infraestructura pública, los cuales son normalmente vulnerables a la corrupción y la captura de políticas públicas por interés particulares, ubicándolas en el centro de relación entre el gobierno y los ciudadanos, y que determinan la calidad de vida de los mismos; en tal sentido, recomienda la OCDE que las políticas establezcan mecanismos que privilegien el interés público, para garantizar la transparencia, promover la rendición de cuentas y mejorar las políticas de integridad organizacional.

La estrategia se desarrolla en tres frentes:

1. Un sistema de integridad coherente y completo: compromiso, responsabilidades, estrategias y normas.
2. Una cultura de integridad pública: sociedad, liderazgo, meritocracia, formación y apertura.
3. Rendición de cuentas eficaz: gestión de riesgos, sanción, supervisión y participación.

Las estrategias definidas conllevan en sí mismo, diferentes elementos que deben ser atendidos de manera integral, pues en ella se habla de mérito, buscando cualificar los profesionales

1 <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

2 Nivel de preocupación: Corrupción: 69% – Globalización: 62% Erosión de valores sociales: 56% Inmigración: 55% Ritmo de innovación: 51%. ocde (2018, p. 2).

o personal que prestan el servicio en la administración pública, los que deben contar con gran compromiso y valores de integridad en la prestación del servicio. Se promueve un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público, en concreto se logra:

- a. Garantizando la gestión de los recursos humanos donde se apliquen sistemáticamente principios básicos, como el mérito y la transparencia, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, evitar el favoritismo y el nepotismo, que proteja contra las injerencias políticas improcedentes y que atenúe los riesgos del abuso de poder y las conductas indebidas;
- b. Garantizando un sistema de contratación, selección y promoción justo y abierto, basado en criterios objetivos y en un procedimiento formalizado, y un sistema de evaluación que fomente la responsabilidad y la ética del servicio público.

Seguidamente, la estrategia establece la necesidad de líderes íntegros, la sanción para los corruptos, la creación de reglas y valores que reflejen la política y, por supuesto, señala la importancia de contar con mecanismos de transparencia y participación como la rendición de cuentas.

Así las cosas, las recomendaciones realizadas por la OCDE y las estrategias definidas en el documento citado, guardan total concordancia con el planteamiento abordado inicialmente,

pues a partir de la formulación de las políticas públicas basadas en el mérito, la profesionalización del servicio público que procura el desarrollo adicional de destrezas y habilidades y el respeto por los principios de buen gobierno, se podrá lograr la transformación social, de las instituciones y el logro de los fines esenciales del Estado.

### **ACCIONES AFIRMATIVAS EN MARCADAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉRITO**

Por otra parte, en el marco de las políticas públicas que se formulan para atender las demandas sociales, se pueden establecer acciones afirmativas que permitan minimizar las brechas entre desiguales; estas políticas normalmente de carácter transitorio permiten el uso y goce de beneficios o garantías específicas que concede el Estado a grupos poblacionales con condiciones especiales o diferentes.

A la luz de lo desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia (2000),

Con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. [...] La discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, [...] lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas

personas tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras.

Es importante tener en cuenta que las acciones afirmativas que se diseñan de manera transitoria deben además de atender las necesidades sociales, ajustarse a las normas de carácter general, como para el caso de Colombia lo es la Constitución Política, y defender criterios de objetividad y meritocracia. En tal sentido, considera la Corte Constitucional que las medidas afirmativas se ajustan a la Constitución si se logra demostrar que:

(i) tiene vocación transitoria porque con ella no se pretende perpetuar desigualdades; (ii) son medidas para corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero con justificación constitucional que intenta terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio; (iii) son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta; (iv) se presentan en situaciones de escasez de bienes o servicio; (v) son diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas, por lo que no resultan válidas medidas *in generi* o abiertas con gran margen de discrecionalidad del aplicador jurídico, en tanto que, en aras de proteger un grupo de personas, permitiría establecer tratos arbitrarios o caprichoso (2007).

Si bien es cierto que diseñar acciones afirmativas en el marco de una política pública, es completamente viable política y técnicamente, estas deben guardar total respeto y coinciden-

cia con el principio del mérito, pues solo los procesos meritocráticos logran demostrar las competencias de aquellos que se enmarcan en la acción afirmativa. Clara evidencia de los presupuestos planteados, la encontramos en la política colombiana que ha establecido diferentes acciones afirmativas en beneficio de algunos grupos poblacionales, como es el caso de los beneficios dispuestos para la participación de la mujer en los niveles decisorios del poder público mediante la Ley 581 de 2000, expedida de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional.

Es posible que, al pensar en este tipo de medidas, se considere que no existen parámetros justos o equitativos para su aplicación, pues un porcentaje de mujeres, por el hecho de ser mujer, podrá ocupar un cargo público. No obstante, en este aspecto hay que hacer claridad en que, a pesar de existir la acción afirmativa en favor de la mujer, debe cumplir con los requisitos establecidos en el manual de funciones y además contar con las competencias funcionales y comportamentales exigidas por la Ley y el mencionado manual, lo que se constituyen en criterios meritocráticos dispuestos para lograr una selección objetiva.

Así mismo, encontramos los actuales concursos públicos de mérito para población afectada por el conflicto armado en Colombia, como resultado de los acuerdos firmados entre el gobierno nacional y el grupo revolucionario FARC, en el marco del proceso de paz que vivió este país. Dichos concursos son adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil,

previa regulación emitida por el gobierno nacional mediante Decreto Ley 893 de 2017, Decreto Ley 894 de 2017 y el Decreto 1038 del 21 de junio de 2018 para el sistema general de carrera administrativa y, para los concursos que se adelantan por única vez en el sistema especial de carrera docente, encuentran asidero jurídico en las disposiciones contenidas en el Decreto 882 de 2017, Decreto reglamentario 1578 de 2017 y la Resolución del Ministerio de Educación Nacional No. 4972 de 2018.

Los concursos especiales, a pesar de contar con el carácter público y general de todo concurso, fueron diseñados bajo elementos diferenciales para valorar las hojas de vida de los ciudadanos que aspiran ocupar un cargo público en las zonas consideradas como municipios priorizados para adelantar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Municipios PDET), considerando adicionalmente formas diferenciales para evaluar los requisitos de los aspirantes, facilitando la intervención de la población vulnerable.

Encontramos entonces dos casos de acciones afirmativas, una de carácter permanente en favor de la mujer y otra de carácter transitorio en favor de los grupos poblacionales afectados por el conflicto armado.

En este contexto, sería más sencillo, y por supuesto enmarcado en el principio de igualdad, que los procesos de selección estructurados para acceder a un empleo público, por su característica de generalidad, no establecieran elementos diferenciales según la población a la

cual va dirigida; pero, teniendo en cuenta los elementos analizados, las políticas responden a una necesidad social y su diseño, formulación, ejecución y evaluación dependen del cubrimiento de las demandas sociales. Queda entonces la discusión en el campo meramente técnico, pues es en este dónde se podrán formular los criterios meritocráticos que permitan determinar dentro de la población beneficiada quienes cuentan con las competencias, habilidades y/o destrezas necesarias para ocupar el empleo.

En este acápite es importante insistir en la importancia del mérito en el diseño, formulación y ejecución de las políticas públicas, logrando, por sí, transformar las instituciones. El mérito como principio es la base de los procesos de selección basados en competencias, de los mecanismos de promoción laboral, capacitación, formación y evaluación de los servidores a cargo de la prestación del servicio y ejecución de la política pública, independiente de su carácter transitorio o estructural o de las acciones afirmativas que genere el gobierno a favor de un grupo poblacional.

## **PAPEL DEL MÉRITO EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS**

Actualmente, Colombia apuesta por lograr instituciones modernas y capaces de promover el desarrollo económico y social del país, respetando al tiempo la condición de los funcionarios públicos por ello, se aprobó recientemente en el Congreso de la República un aparte específico sobre el tema en el nuevo Plan Nacional de

Desarrollo denominado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Este es un documento de política pública que traza la ruta a seguir por el país, intentado transformar los déficits actuales en materia de gestión pública para poder acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades, estableciendo estrategias que no solo vinculan al gobierno nacional sino al conjunto de la administración pública y a todas las organizaciones y miembros de la sociedad en general, buscando lograr un pacto por el país que queremos.

Este es el fundamento del porqué las bases del Plan Nacional de Desarrollo establecieron la necesidad de realizar tanto pactos estructurales como de naturaleza transversal que viabilicen este propósito. Igualmente, diseñaron pactos por la productividad y equidad en las regiones, resaltando los aspectos fundamentales para el desarrollo de cada una de estas y propone procedimientos para abordar los obstáculos del mismo.

Ahora bien, con relación a los primeros pactos referidos, encontramos: el Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia, el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad y el Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.

Por su parte, en lo relacionado con los pactos transversales el diseño incluye entre otros; el Pacto de sostenibilidad, el Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Pacto

por la transformación digital de Colombia, calidad y eficiencia en los servicios públicos, Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad y el pacto por una gestión pública efectiva.

Para efecto del tema que nos ocupa, centraremos la mirada en el pacto número xv, denominado Pacto por una gestión pública efectiva, el cual parte de un diagnóstico en el que se reconocen las problemáticas del sector público en Colombia, tales como:

- Rigidez en los arreglos institucionales para una adecuada gestión.
- Desarticulación de esfuerzos y traslape de funciones en la administración, generando ineficiencia.
- Falta de innovación.
- Pobre desempeño de los sectores y de las instituciones, en términos de eficiencia y eficacia. La ejecución de las políticas públicas y la gestión de la información trascienden la lógica sectorial y desborda la capacidad de seguimiento, control y análisis para la toma de decisiones.
- Falta de sistemas de información eficientes.
- Retos en materia de gobernanza pública multinivel.
- Baja profesionalización del empleo público: actualmente persisten deficiencias en el desempeño de los servidores públicos que se traducen en el bajo cumplimiento de los objetivos institucionales. Estas deficiencias se explican en gran medida por la falta de formación profesional y de conocimiento de lo público.

- Importantes asimetrías entre la formación y el desempeño de los servidores del nivel nacional frente al nivel territorial.
- Deficiencias técnicas y conceptuales en la evaluación y el diseño de los puestos de trabajo y de perfiles por competencias, y la definición de competencias laborales.

El diagnóstico elaborado como base y sustento de los cambios propuestos, integra al debate los resultados obtenidos por el país conforme al Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC), según el cual Colombia se encuentra en un nivel medio con 52 puntos sobre 100 posibles (2013) lo que representa a juicio del gobierno, una mejora de seis puntos con respecto al año 2004, aunque aún por debajo de otros países como Chile, Brasil y Costa Rica. Debe añadirse que este índice evalúa la planificación del talento humano, la organización del trabajo, la remuneración, la evaluación y el desarrollo humano, entre otros. Lo que permite identificar problemas adicionales frente al empleo público relacionados con la formación, capacitación, los estímulos y la evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos.

No obstante, el documento carece de análisis adicionales con relación a otros indicadores que permitan soportar las metas y objetivos propuestos a gran escala, lo que fue reconocido por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, en el documento de análisis crítico sobre el Plan, denominado “¿Seguiremos padeciendo el síndrome de la bicicleta estática? Análisis crítico del “Pacto por una gestión pública efectiva”, escrito por John Mauro Perdomo Munévar. Este

documento plantea que la política pública se limita a describir los síntomas de un problema, diseñando unas políticas repetitivas, basadas en argumentos suaves, que carecen de fuerza para generar cohesión social y establecidas gobierno tras gobierno en el país. El autor denomina esta problemática como el ‘Síndrome de la bicicleta estática’ (Perdomo, 2019, p. 2)<sup>3</sup>.

Así las cosas, el pacto anteriormente reseñado incluye dos pilares:

1. Transformación de la administración pública.
2. Gasto público efectivo.

Esto en búsqueda de mejorar la eficiencia del Estado y de la gestión pública que permita el logro de resultados estratégicos en la calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo económico del país en el mediano y largo plazo.

Frente al particular, el Gobierno Nacional insiste en la necesidad de transformar las instituciones y a la administración pública en general, pues tal como se referencia en el documento del Plan.

Sin dicha transformación, de nada servirá contar con buenos planes y diseños, pues estos no podrán ser implementados, y el Estado

<sup>3</sup> El autor entiende por ese síndrome “el agobio por la sucesión interminable de reuniones que no conduce a soluciones sino a nuevas reuniones, la presión constante por resolver lo urgente aplazando lo importante y la impresión que el margen de maniobra de cualquier nueva iniciativa es mínimo, dado el cúmulo de restricciones normativas, institucionales y presupuestales vigentes. Frustración viva al percatarse que lo que se logra no se compecede con todo el esfuerzo individual y colectivo realizado” (Perdomo, 2019, p. 2).

no conseguirá proveer los bienes y servicios públicos que los colombianos necesitan. Para ello se requiere una transformación de la administración pública que permita superar las barreras institucionales que existen actualmente, las cuales impiden mejorar la productividad del sector público. Esto implica lograr una institucionalidad pública efectiva y mejorar el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia, al eliminar las duplicidades y la colisión de funciones y competencias, favorecer la coordinación y reformular el rol del Estado como agente regulador. Además, se debe optimizar la productividad del servidor público, consolidando la profesionalización del empleo, la formación en asuntos públicos y el sentido de pertenencia y orgullo hacia lo público (Departamento Nacional de Planeación –DNP, 2019, p. 883).

Las reformas que se plantean desean impactar el tamaño y la eficiencia del Estado, lo que incluye aspectos, tales como: la calidad en la prestación de los servicios; empleo público y ajustes normativos; recursos y desarrollo de competencias que permitan enfocar los resultados de las entidades públicas y hacer de la administración pública el mejor lugar para trabajar.

En la perspectiva de conseguir estos objetivos el Pacto propone una hoja de ruta que incluye cuatro elementos:

1. Cualificar la arquitectura institucional.
2. Mejoramiento en el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia.

3. Elevar la profesionalización del Estado.
4. Ampliar el acceso a educación y formación en asuntos públicos.

Nótese que todos los elementos referidos en esta hoja de ruta guardan relación directa o indirecta con la aplicación de sistemas de meritocracia, pues solo a través de la consolidación de estos sistemas podrá conseguirse la sinergia necesaria para transformar nuestras instituciones, redefiniendo las misiones, roles y competencias que permitan el funcionamiento eficiente del Estado, buscando mayor productividad en la gestión, fortalecimiento el ingreso al empleo público y promoviendo políticas de desarrollo y evaluación del servicio público, tal como se expone en este compendio de objetivos que incluye el Pacto y que puede caracterizarse como una nueva política pública nacional.

Esta nueva política pública señala como estrategia fundamental en el fortalecimiento de la gestión pública, y la transformación de la administración, el cambio de la arquitectura institucional para lograr de esta manera mayores sinergias y eficiencias en lo atinente a la concurrencia y complementariedad. Se busca mayor innovación, trabajo articulado con las entidades involucradas en el respectivo sector, con implementación de mejores prácticas y la eliminación de trámites innecesarios.

La segunda estrategia es la Coordinación intra e intersectorial, la cual persigue articular de manera permanente la gestión institucional entre el Departamento Administrativo de Función Pública –DAFP, la Comisión Nacional del

Servicio Civil –CNSC y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, órganos de dirección y gestión del empleo y la gerencia pública en Colombia, conforme a lo previsto en la Ley 909 de 2004<sup>4</sup>, atendiendo su misionalidad y respetando, en el caso de la CNSC, la autonomía que le reconoció la Constitución de 1991 en su artículo 113 como “Ente Constitucional Autónomo” frente a las ramas del poder público.

Plantea igualmente el plan, una tercera estrategia ligada directamente al servicio público, que es el desarrollo integral de los servidores públicos, en la cual, como punto a resaltar, el DAFP y la CNSC deberán diseñar e implementar herramientas que garanticen la movilidad y el ascenso dentro del empleo público, mediante concursos, el desarrollo de competencias o de reconocimiento por buen desempeño. Aspecto que ya se trabaja a pasos agigantados por ambas entidades y sobre lo cual hare referencia más adelante.

Finalmente, la cuarta estrategia denominada: “*Mas gerentes públicos*”, propone un aumento de los gerentes comprometidos, éticos y con liderazgo, especialmente en el nivel territorial. Este objetivo aparece asociado con la eliminación progresiva de las barreras socioeconómicas en el acceso a la educación en la ESAP y con garantías al acceso y la participación efectiva en los programas de formación y capacitación ofrecidas por la ESAP a los diferentes sectores sociales en los asuntos públicos, según las cate-

gorías y grupos poblacionales, y a aquellos que se definan como prioritarios, a través de la implementación de una metodología de medición diferenciada de resultados de los procesos de capacitación. En asuntos como este, podemos observar la aplicación de acciones afirmativas en la implementación de una política pública ya sea coyuntural o estructural en el país.

De conformidad con las estrategias previstas por el plan, el gobierno nacional establece que las metas del Pacto por una gestión pública efectiva encuentran asidero en el objetivo para el desarrollo sostenible número 16, el cual hace referencia a la consolidación de la Paz y la Justicia con instituciones sólidas.

Ahora, solo a título de referencia, abordaremos el segundo pilar del Pacto por la gestión pública efectiva, que es el gasto publico efectivo, el cual incluye cinco acciones:

- Asignación estratégica y con responsabilidad del gasto público bajo un enfoque de presupuesto orientado a resultados.
- Evaluación del gasto público de inversión.
- Gobernanza multinivel del presupuesto para implementación de paquetes integrados de políticas públicas.
- Simplificación y optimización de la contratación pública.
- Optimización de la administración del patrimonio del Estado y la gestión de activos.

Así mismo, establece objetivos y estrategias que se ilustran en el siguiente cuadro:

<sup>4</sup> “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” en Colombia.

**Tabla 1.**

Pacto por la Gestión Pública Efectiva: Objetivos y Estrategias

Objetivo	Estrategia	ODS	Asociado
Fortalecer los instrumentos para la asignación estratégica y responsabilidad del gasto público.	Orientar el presupuesto público a resultados.	Objetivo justicia sólidas.	No.e 16: Paz, Instituciones
Simplificar y optimizar la contratación pública.	Un sistema de contratación a la medida y sostenible social y Ambientalmente.	Objetivo justicia sólidas.	No. e 16: Paz, Instituciones
Optimizar la administración del patrimonio del Estado y la gestión de activos.	El Estado como generador de valor.	Objetivo justicia Sólidas.	No. e 16: Paz, Instituciones

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1955 de 2019 –.

En el análisis del mismo, se recalca como uno de los problemas de interés debe ser la inadecuada efectividad del gasto público, lo que tiene efectos negativos para contrarrestar la corrupción, uno de los grandes problemas del país. Esta afectación se materializa en los términos del Plan, en la ineficiencia en el uso de los recursos públicos por lo que se requiere del fortalecimiento de todos los mecanismos que posibiliten la transparencia de la administración y en la ejecución de los recursos públicos.

Como criterio general el plan incluye la necesidad de:

[...] desarrollar la capacidad institucional para el gerenciamiento de lo público, junto con procesos de desconcentración que otorguen espacios para la toma directa de eficacia, además de procesos de transparencia fiscal que permitan el control desde todos los niveles, esto es: monitoreo amplio del mismo Gobierno, control de órganos competentes y de la ciudadanía en general (DNP, 2019, p. 898).

El presupuesto aprobado para hacer realidad el Pacto, se encuentra detallado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Plan Plurianual de Inversiones, en los que se evidencia que se ha estipulado una asignación de \$ 8.296, de los cuales \$2.320 pertenecen al rubro de la transformación pública y \$5.976 al gasto público efectivo (cifras establecidas en miles de millones de pesos).

De igual manera, el Plan Plurianual establece los programas generales por cada pacto propuesto (DNP, 2019, p. 6), encontrando que el Pacto por una gestión pública efectiva quedó formulado de la siguiente manera:

1. Transformación de la administración pública:  
Fortalecimiento de la infraestructura física de las entidades del Estado del nivel Nacional desde el Sector Presidencia.  
Promoción de la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

2. Gasto público efectivo:
  - Fortalecimiento del recaudo y tributación.
  - Fortalecimiento del sistema de compra pública Gestión de recursos públicos.
  - Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos Mejora-  
miento de la planeación territorial, sectorial  
y de inversión pública.
  - Política macroeconómica y fiscal.

Dejo entonces a juicio del lector, la consideración de si los recursos asignados a la transformación de la administración son suficientes, así como los programas de inversión aprobados, una vez conocidos los objetivos y estrategias diseñadas para cumplir el respectivo Pacto.

Así las cosas, Colombia se dispone a realizar cambios trascendentales de transformación institucional, basados en una nueva cultura social, en una gestión pública más eficiente y competitiva, mediante sinergias en la ejecución estratégica del presupuesto y con mayor responsabilidad del gasto público; con mayor equidad y transparencia en el ejercicio de la función pública, aumentando los estándares de profesionalización del servicio civil y asumiendo los retos que la administración pública moderna nos exige.

Cambios que se analizan previo a la definición de la actual política, por ejemplo, por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2018), en su documento de “Política de Empleo Público y de Gestión Estratégica del Talento Humano” que estableció como dimensiones estratégicas para la gestión de

un empleo público diverso el cambio cultural, la formación y capacitación, y la atracción de talento. Igualmente, incluye la necesidad de explorar nuevas estrategias para atraer y retener el talento diverso a las entidades públicas, siendo clave para la planificación estratégica y el desempeño de las instituciones, al ser un proceso simultáneo al fortalecimiento del mérito en todas las formas de vinculación laboral con el Estado. Se recomienda la implementación de mecanismos efectivos de movilidad y desvinculación basados en evaluaciones técnicas, lejanas al clientelismo.

En este orden de ideas el documento en referencia propuso tres cambios estructurales.

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

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

como está plasmado en la Ley 909 de 2004, dicha selección no se está empleando de la manera adecuada.

Tercero, las entidades deben suministrar en tiempo real la información de vacantes a la CNSC vía web/SIMO y apropiar los recursos en el presupuesto respectivo para cofinanciar los concursos. De esta manera, el uso de la figura de provisionalidad tenderá a disminuir de manera importante y solamente perdurará por un tiempo máximo de un año (1) en cada empleo vacante, también deberá buscarse interoperabilidad entre SIMO y el SIGEP II de tal manera que se facilite el reporte de vacantes para todas las entidades públicas (DAFP, 2018, p. 66).

Así las cosas, la CNSC, el Gobierno Nacional representado en el DAFP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la coordinación de la Procuraduría General de la Nación y bajo la observación de la Universidad Nacional de Colombia, crearon la mesa para la meritocracia, en la que se analizaron diversos factores que generaban grandes problemas para el empleo público en el país, como lo es el caso de las

demandas judiciales en las convocatorias públicas de mérito y el tema relevante de la falta de recursos para realizar los procesos de selección en las entidades del orden nacional.

En las discusiones de la mesa se logró coordinar una planeación conjunta e interinstitucional de los concursos públicos, que permitirán eliminar la provisional en las entidades del orden nacional en un periodo de cuatro años para lo cual el Ministerio de Hacienda cumple un papel decisivo al comprometerse a girar los recursos fiscales necesarios en la realización de los procesos de selección a cada una de las entidades vinculadas a los mismos. Lo que se traduce en una apropiación requerida de 86.287,9 tal como puede observarse en la siguiente imagen.

Con estos recursos la CNSC convocará a concurso público de méritos al 30% de vacantes que a la fecha están en provisionalidad y se espera que, en 2022, el 100% de los cargos vacantes del orden nacional, estén provistos por servidores de carrera administrativa.

De igual manera, se requiere hacer una referencia obligatoria a las disposiciones contenidas

**Tabla 2.**

Planeación de Convocatorias – Entidades del orden Nacional (2019 – 2022)

Vigencia	Entidades	Vacantes	Apropiación Requerida *	Pagos Efectuados *	Total *
2019	17	2.411	7.638,0	800,5	8.438,5
2020	73	17.736	62.955,2	2.885,9	65.841,1
2021	1	4.219	15.694,7		15.694,6
Total	91	24.366	86.287,9	3.686,4	89.974,3

Fuente: CNSC (2019).

en el artículo 263 de la misma Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo”, el cual establece “La reducción de la provisionalidad en el empleo público”, como desarrollo de las bases que fundamentan el mencionado plan. Dicho artículo, a su tenor establece:

Las entidades coordinarán con la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC la realización de los procesos de selección para el ingreso a los cargos de carrera administrativa y su financiación; definidas las fechas del concurso las entidades asignarán los recursos presupuestales que le corresponden para la financiación, si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006.

Los procesos de selección para proveer las vacantes en los empleos de carrera administrativa en los municipios de quinta y sexta categoría serán adelantados por la Escuela de Administración Pública –ESAP, como institución acreditada ante la CNSC para ser operador del proceso. La ESAP asumirá en su totalidad, los costos que generen los procesos de selección.

**PARAGRAFO PRIMERO.** Las entidades públicas deberán adelantar las convocatorias de oferta pública de empleo en coordinación con la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**PARAGRAFO SEGUNDO.** Los empleos vacantes en forma definitiva del sistema general de carrera, que estén siendo desempeñados con

personal vinculado mediante nombramiento provisional antes de diciembre de 2018 y cuyos titulares a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley le falten tres (3) años o menos para causar el derecho a pensión de jubilación, serán ofertados por la CNSC una vez el servidor cause su respectivo derecho pensional [...]

Para los demás servidores en condiciones especiales, madres, padres cabeza de familia y en situación de discapacidad que vayan a ser desvinculados como consecuencia de aplicación de una lista de elegibles, la administración deberá adelantar acciones afirmativas para que en lo posible sean reubicados en otros empleos vacantes o sean los últimos en ser retirados, lo anterior sin perjuicio del derecho preferencial de la persona que está en la lista de ser nombrado en el respectivo empleo.

Si bien es cierto, la anterior disposición ha generado distintas interpretaciones en lo que se refiere al pago de los derechos de participación, a los costos del proceso de selección que corresponden a las entidades públicas atendiendo al sistema de carrera al que pertenece la entidad, así como las disímiles interpretaciones frente a su vigencia y la forma de aplicación de las acciones afirmativas que se establecen a favor de los pensionados y demás servidores vinculados con condiciones especiales, debe reconocerse que el artículo logra superar la brecha más importante al momento de planear la realización de los concursos públicos de mérito, particularmente en el caso de los territorios, cual es, la falta de recursos de los municipios de quinta y sexta categoría para aportar a la realización

del proceso de selección, al establecer que esta obligación tal como se observó anteriormente, quedó bajo la responsabilidad de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, quien actuará como operador y financiará el respectivo proceso de selección.

De esta manera, se persigue la reducción de la provisionalidad en el nivel territorial, que a la fecha se aproxima al 70% (Congreso de la República, 2019, p.4) y se inicia la materialización de las estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, desde la coordinación interinstitucional, en búsqueda de la transformación de las instituciones a partir de la consolidación del mérito y la profesionalización del servicio público.

Por otra parte, tal y como reseñé anteriormente, las entidades y órganos competentes en Colombia en materia de empleo y administración pública, vienen trabajando conjuntamente para lograr las reformas normativas que el nuevo sistema necesita, reformas que permitan garantizar el mérito dentro de un sistema objetivo de promoción. Por ello, es importante resaltar dentro de este sano criterio que concibe al mérito como elemento de transformación institucional, la recién aprobada Ley 1960 del 27 de junio de 2019 que modificó la Ley 909 de 2004 y que incorpora elementos estructurales con relación a los concursos de ascenso que les permiten a los servidores de carrera administrativa tanto una mejor retribución económica, como el acceso a puestos de trabajo más cualificados. Basado en estos supuestos, el gobierno nacional sustentó

el proyecto presentado ante el Congreso de la República, exponiendo entre otros aspectos:

Si se aspira a la consolidación de una función pública altamente profesionalizada, que contribuya de una manera adecuada al logro de los fines esenciales del Estado (art. 2º), es imprescindible que se viabilice la dinamización y promoción de la carrera administrativa, para que no sólo se cuente con personal adecuado y calificado, sino que se les permita a quienes han accedido al servicio público a través de concursos públicos y abiertos, es decir, a quienes ya han demostrado, al ingreso, el mérito para el desempeño de funciones y cargos públicos, escalar dentro del sistema a través de concursos meritocráticos de ascenso, de manera que puedan acceder a cargos de mayor responsabilidad y retribución [...]

No puede perderse de vista que la razón del servicio público es la adecuada satisfacción de necesidades del ciudadano, en procura de garantizar el interés general, que se satisface de una manera más adecuada cuando es prestado por personal que aquilata una mayor experiencia, lo cual no constituye una negación de los concursos públicos y abiertos, en cuanto estos últimos constituyen la regla general para el ingreso al empleo público y también deben ser utilizados en la generalidad de los casos para proveer los cargos de carrera administrativa pertenecientes a la planta global de la respectiva entidad.

Desde esta misma perspectiva de análisis es importante mencionar los informes de organis-

mos como la OCDE, organización internacional que ya reconoció al país como miembro y que sostiene que en Colombia no existe movilidad en el empleo, toda vez que los funcionarios son nombrados para un cargo en particular y para lograr un ascenso deben participar en un nuevo concurso público, lo que significa que las nuevas necesidades de personal tienen que ser cubiertas mediante la creación de nuevas vacantes que no son provistas mediante la redistribución del personal existente.

Sobre este punto, la OCDE asevera que la situación podría mejorar mediante una oferta de posibilidades de movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones. Para la OCDE uno de los aspectos centrales que impiden la consolidación de un modelo eficiente de administración de personal lo constituye la ausencia de regulaciones que permitan el ascenso en la carrera del personal previamente seleccionado por mérito (Congreso de la República, 2019, p. 6).

Así las cosas, son acertados los argumentos presentados para debatir ante el Congreso de la República la reforma propuesta, pues el sistema de carrera no es solo el acceso al empleo público, sino también su permanencia y desarrollo, pues

El mérito es presupuesto de la profesionalización de la función pública, junto con otros atributos clásicos como la inamovilidad o la imparcialidad. Estas tres notas son las que caracterizan o significan a la institución de la función pública. La movilidad deberá basarse en criterios de mérito, medido a través de pruebas

escritas de conocimientos o de competencias, aplicadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la permanencia en el servicio, la evaluación del desempeño, la capacitación y la formación adquiridas (Congreso de la República, 2019, p. 6).

Veamos entonces, como incorpora la nueva ley en el sistema meritocrático, los concursos públicos de ascenso:

El concurso de ascenso tiene como finalidad reconocer el alto desempeño de los servidores escalafonados en la carrera y permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal.

El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.
2. Existen servidores públicos escalafonados en la carrera general, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.
3. El número de los servidores escalafonados en carrera que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.

Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso hasta el 30% de las vacantes a proveer. Los demás empleos

se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.

Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores escalafonados en carrera por empleo a proveer, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente continuarán en el concurso de ingreso sin requerir una nueva inscripción.

Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el servidor deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar escalafonado en la carrera general.
2. Reunir los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño del empleo.

Debe tenerse en cuenta que adicionalmente se estructuraron mecanismos de movilidad horizontal, y profesionalización basados en criterios de mérito, que sin duda beneficiarán a todos los servidores públicos del país<sup>5</sup>, dando cumplimiento a los postulados de la nueva política pública nacional y poniéndose en sintonía con países como Francia, España, Alemania y Perú que dentro de sus sistemas de carrera administrativa han desarrollado

5 Colombia cuenta con 1.198.238 servidores públicos, de los cuales el 73% corresponde a la rama ejecutiva del orden nacional y el 18% al orden territorial. De los 877.482 trabajadores de la rama ejecutiva del orden nacional, el 38% son docentes, el 47% de uniformados y el 12% planta de personal permanente. Del total de servidores el 23% corresponde a contratistas, en un número aproximado de 281.326 (dnp, 2019, p.885).

los concursos de ascenso y otras formas de movilidad horizontal.

Colombia sigue perfilando todos sus esfuerzos para mejorar el servicio público, transformar las instituciones cumpliendo con las exigencias de los sistemas meritocráticos y, de esta manera, lograr el bienestar de todos los ciudadanos, los benefactores del diseño y ejecución de políticas públicas que permitan mayor eficiencia y transparencia en la administración pública.

## REFERENCIAS

- Congreso de la República de Colombia (2019). *Exposición de motivos de la Ley 1960 de 2019*.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1\\_991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1_991.html)
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-371 del 24 de marzo de 2000.
- Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-932 del 8 de noviembre de 2007.
- Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP. (2018). Documento de Política de Empleo Público y de Gestión Estratégica del Talento Humano. DAFP.
- Banco Interamericano de Desarrollo –BID. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. BID.

- Departamento Nacional de Planeación –DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP. (2019). *Plan Plurianual de Inversiones 2018–2022*. DNP
- Congreso de la República. (2004). *Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0909\\_2004.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html)
- Congreso de la República (2019). *Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i= 93970](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i= 93970)
- Congreso de la República (2019). *Ley 1960 de 2019 “Por el cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones”* <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201960%20DEL%2027%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE. (2018). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. OCDE.