

# Burocracia y mercado laboral público en Colombia. ¿Convergencia o divergencia?

## Bureaucracy and public labor market in Colombia. ¿Convergence or divergence?

**Jairo Enrique Rodríguez  
Hernández**

Escuela Superior de  
Administración Pública  
[jairrodr@esap.edu.co](mailto:jairrodr@esap.edu.co)  
[jairodri89@hotmail.com](mailto:jairodri89@hotmail.com)

### Resumen

El mercado laboral público ha venido sufriendo una serie de cambios referidos a dos tendencias contrapuestas. De una parte, a una mayor presencia de los concursos y de la selección por meritocracia; de otra, a la creciente flexibilización del mercado laboral, vía vinculación de personal por contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, así como la aparición y desarrollo de la figura de los empleos temporales. Estas tendencias muestran la contradicción entre el fortalecimiento y el debilitamiento de la burocracia colombiana del año 2000 en adelante. La política de formalización laboral, planteada por el gobierno de Gustavo Petro, coloca en el centro del debate este tema, porque impulsa el proceso de burocratización en un marco en el que los cambios en el entorno social, económico, tecnológico y político vienen orientándose hacia la constitución de formas flexibles de vinculación laboral. En este panorama, el trabajo estable y de por vida parece estar condenado a desaparecer.

**Palabras claves:** sector público, sistema de carrera administrativa, contratación de personal, burocratización, flexibilización laboral

### Abstract

The public labor market has lived some changes with opposing trends. On one side, there is a greater presence of selection based on meritocracy; on the other hand, there is increasing flexibility of the labor market, through the hiring of personnel through service provision and management support contracts, as well as the development of the figure of temporary jobs. These trends show

the contradiction between the strengthening and weakening of bureaucracy, especially from the year 2000 onwards in the Colombian case. The labor formalization policy, a key proposal by the government of Gustavo Petro, is at the center of this debate, because it drives to a increasing process of bureaucratization in a landscape, where social, economic, technological and political changes are shaping flexible forms of employment relationships, where stable and lifelong work may be doomed to disappear.

**Keywords:** public sector, administrative career system, staff recruitment, bureaucratization, labor flexibility.

## Resumo

O mercado de trabalho público tem passado por uma série de mudanças marcadas por duas tendências opostas. Por um lado, houve um fortalecimento da seleção baseada na meritocracia; por outro, uma crescente flexibilização do mercado de trabalho, impulsionada pela contratação de pessoal por meio de contratos de prestação de serviços e de apoio à gestão, bem como pela expansão do trabalho temporário.

Essas tendências refletem a contradição entre o fortalecimento e o enfraquecimento da burocracia colombiana a partir do ano 2000. Nesse contexto, a política de formalização do trabalho, uma das propostas centrais do governo de Gustavo Petro, está no centro do debate, pois impulsiona um processo de burocratização em um ambiente onde as transformações sociais, econômicas, tecnológicas e políticas tendem a favorecer formas mais flexíveis de contratação. Isso levanta questionamentos sobre o futuro do trabalho estável e de longa duração no setor público.

**Palavras-chave:** Sector público, sistema de carreiras administrativas, recrutamento de pessoal, burocratização, flexibilidade laboral.

## Introducción

Desde antes de los años 2000, el mercado laboral público en Colombia ha venido sufriendo una serie de cambios referidos a dos tendencias contrapuestas. De una parte, a una mayor presencia de los concursos y de la selección por meritocracia, dado el papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), garante del sistema de carrera administrativa. De otra, a la creciente flexibilización del mercado laboral, vía el estancamiento en el tamaño de las plantas de personal (cuando no, su achicamiento) y la consecuente vinculación de personal vía contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. Así como la aparición y desarrollo de la figura de los empleos temporales, que poco a poco han venido ganando espacio en el conjunto del sector público.

Estas tendencias podrían resumirse como la contradicción entre el fortalecimiento y el debilitamiento de la burocracia. Por un lado están quienes defienden y promueven los empleos de carrera en las entidades del Estado. Por el otro, quienes consideran que la burocracia es (o debe ser) una especie en vía de extinción.

En este marco, la política de formalización laboral en el sector público planteada por el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) coloca en el centro del debate este tema, como quiera que impulsa el proceso de burocratización en un contexto en el que los cambios en el entorno social, económico, tecnológico y político vienen orientándose hacia la constitución de formas flexibles de vinculación laboral, donde el trabajo estable y de por vida parece estar condenado a desaparecer.

## Metodología

El documento que se presenta es parte de los resultados del proyecto de investigación titulado *La Formalización Laboral en el sector público en Colombia: Un análisis de la institucionalización de las formas de vinculación laboral 2010-2026 y de las orientaciones de política pública*<sup>1</sup>, aprobado por la ESAP para el periodo 2023-2024.

Para su desarrollo se ha acudido a una metodología híbrida o mezclada que combina información secundaria obtenida de bases de datos (en especial SECOP II) y entidades públicas e información primaria resultante de entrevistas semiestructuradas con representantes de las mismas entidades seleccionadas para la muestra. Las entidades incluidas en la muestra fueron dos ministerios: el de Salud y el de Minas y Energía; dos departamentos administrativos: el de Planeación Nacional (DNP) y el de Estadística (DANE); y cuatro entidades descentralizadas, (cada una asociada a las entidades ya mencionadas): el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), la Agencia Nacional de Minería, la Superintendencia de Servicios Públicos y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>2</sup>.

## Contexto general

La burocracia ha sido considerada a su vez como una bendición y una maldición para el sector público. Lo primero por los problemas que ha ayudado a resolver; lo segundo por los problemas que ella ha generado. Pero, ¿qué tan grande es este problema para la administra-

---

1 Agradezco al equipo de trabajo sus aportes. Está integrado por Fredy Suarez como co-investigador; Nelly C. Gualteros, Cristian Suarez, Rafael Serrano y Karen Zarate como asistentes de investigación nivel II; y Juan Pablo Betancur, Lorena Martínez y Duban Osorio como asistentes de investigación nivel I.

2 El procesamiento completo de información está en desarrollo, así como las conclusiones más consolidadas del análisis.

ción pública y para el país? Posiblemente lo sea mucho para la primera, pero parece que poco si se mira en el contexto del país.

Antes de adentrarnos en el tema es necesario hacer una mirada panorámica al contexto para entender la magnitud del problema. Para este fin acudimos primero a la comparación entre el empleo público y el empleo total en el país y luego revisaremos la evolución que ha tenido en los últimos años el primero.

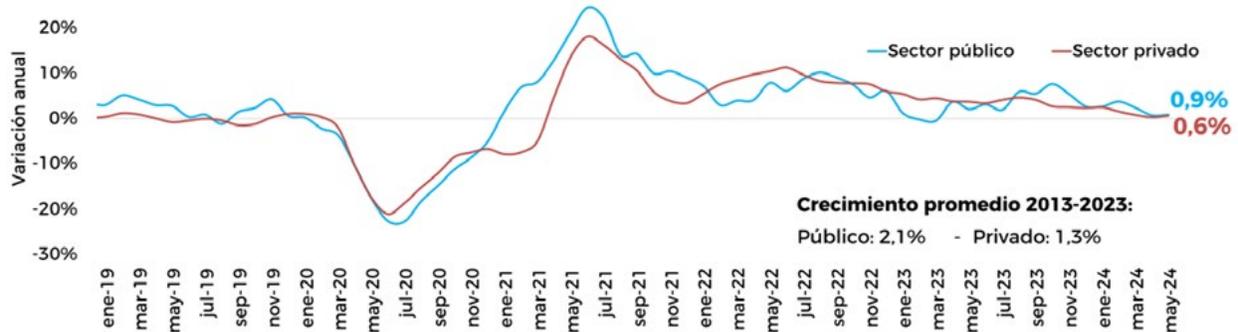
Respecto del empleo total, comencemos por señalar que a diciembre de 2023 la tasa de ocupación global se ubicaba en el 57,43%, habiendo tenido una del 61,19% en abril de 2016 y su punto más alto en octubre de ese mismo año con el 62,29%. Luego de esto toma una tendencia decreciente. Por su parte, la tasa de desempleo se ubica a diciembre de 2023 en un 10,01 %, partiendo de una del 9,32% en abril de 2016 y su punto más alto en mayo de 2020 con el 21,97% (Banco de la República, 2024), a inicios de la pandemia del COVID-19.

Ahora bien, aterrizando el tema, en la participación sectorial del empleo, el sector público representa el 12% del empleo total, siguiendo al sector agropecuario que representa el 15% y el comercio minorista y mayorista que tiene el 17% (Corficolombiana, 2024); es decir, se ubica en el tercer lugar en la creación de empleo actualmente.

El informe referido señala que la recuperación pospandemia ha sido liderada por el sector servicios y el sector público, que experimentaron un crecimiento superior al del conjunto de la economía.

**Figura 1**

*Crecimiento anual del empleo por sector*



*Fuente: Corficolombiana (2024, p. 10).*

El gráfico muestra que en promedio entre 2013 y 2023, el empleo público ha crecido en un 2,1%, mientras que el empleo privado lo hizo a un 1,3%. Pero igualmente señala que entre octubre de 2023 y mayo de 2024 ha mostrado una marcada desaceleración.

Veamos ahora más de cerca los datos. En años recientes, según cifras del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2024b), la evolución del empleo público lo ubica en el total entre un millón y un millón ciento setenta y cinco mil, lo que incluye al sector educación y uniformados (que representan algo más del 50 %).

**Tabla 1**

*Empleo público Rama ejecutiva y total 2016-2023*

Entidades/ años	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
REOrden nacional	871,954	875,071	877,547	882,190	885,007	913,040	884,695	889,409
Empl/dos Públ. y T. O.	137,458	143,116	138,610	147,601	166,834	169,294	172,724	188,136
Docentes y uniformados	734,496	731,955	738,937	734,589	718,173	743,746	711,971	701,273
REOrden territorial	185,545	185,545	222,160	245,330	248,137	261,675	285,267	286,479
Total Rama Ejecutiva	1,057,499	1,060,616	1,099,707	1,127,520	1,133,144	1,174,715	1,169,962	1,175,888
Total EP nacional	1,153,114	1,155,965	1,198,834	1,236,749	1,274,178	1,318,729	1,324,866	1,339,597
Población país	46,830,116	47,419,200	48,258,494	49,395,678	50,407,647	51,117,378	51,682,692	52,215,503
% EP y TO/población	0.29%	0.30%	0.29%	0.30%	0.33%	0.33%	0.33%	0.36%
% Rama E/Población	2.26%	2.24%	2.28%	2.28%	2.25%	2.30%	2.26%	2.25%

*Fuente: empleo público nacional, territorial y total nacional: DAFP. Población país: Banco República con base en DANE. Cálculos de la investigación. (RE = rama ejecutiva).*

La tabla nos permite ver varias cosas. En primer lugar, que el empleo público en la rama ejecutiva se centra en el orden nacional, que representa cerca del 76 %, frente al 24 % del orden territorial, y dentro de esta en los docentes y uniformados. En segundo lugar, que el empleo en las otras ramas y organismos del Estado<sup>3</sup> en el año 2023 no supera los 163 707 empleos, lo que significa el 12 %. En tercer lugar, que la rama ejecutiva, por contraste, representa el 88 % del empleo total público.

Por otra parte, se pueden obtener dos datos importantes al incluir las cifras del total de población. Por un lado, el total de empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional pasa de representar el 0,29 % en 2016 al 0,36 % en 2023; es decir, no alcanzan a ser ni el 1 % de la población. Por otro lado, si se toma el total del empleo de la rama ejecutiva frente a la población, se observa que se ubica entre un 2,30 % (en 2021) como máximo y un 2,24 % (en 2017) como mínimo. Esto claramente contradice las versiones del “gran” tamaño del Estado en términos de empleo público, como siempre han manifestado los críticos de la burocracia en nuestro medio.

Con estos datos en mente se puede pasar a analizar la dinámica del empleo.

## Dinámica del empleo público

Para entender esta dinámica es necesario remontarse décadas atrás. Desde inicios de la década del noventa, en Colombia se puso al orden del día el conjunto de reformas del llamado Consenso de Washington, dentro de las cuales se hizo énfasis en el achicamiento del Estado, lo cual se lograba vía disminución del número de entidades públicas por medio de liquidación o privatización, y vía supresión de empleos públicos por medio de las llamadas “reestructuraciones” que buscaban “racionalizar” el tamaño de las plantas de personal, las cuales se encontraban altamente “burocratizadas”. En síntesis, se aspiraba a lograr el “Estado más pequeño, pero más eficiente” que proclamaban las instituciones internacionales y que patrocinaba el gobierno de los Estados Unidos durante el periodo del presidente Clinton (National Performance Review & Gore, 1993).

Llegado el nuevo siglo, y ante las dificultades fiscales, se expidió la ley 617 de 2000, que buscaba poner en cintura a todas las entidades públicas, en especial a las territoriales, mediante la fijación de los límites de gastos de funcionamiento en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Con esto, tanto el ejecutivo en el orden nacional como en el territorial emprendieron la cruzada de suprimir entidades y empleos públicos y reducir el tamaño de las plantas de personal.

No obstante, como la realidad es tozuda, el creciente número de usuarios o temáticas a atender, la mayor demanda de informes por parte de los entes de control y judiciales, y los fallos de las cortes frente a demandas interpuestas por ciudadanos en defensa de sus derechos, generaron la necesidad de tener personal para poder responder a estos requerimientos. Esto implicó la necesidad de buscar soluciones por parte de las entidades sin que se aumentaran los gastos de personal directo (Rodríguez Hernández, 2023).

Se puede decir entonces que, de los años 2000 en adelante, el mercado laboral público ha venido sufriendo una serie de cambios referidos a dos tendencias contrapuestas que podrían resumirse como la resultante de la contradicción entre el fortalecimiento y el debilitamiento de la burocracia, cada una con sus propios defensores.

De una parte, están quienes en Colombia defienden y promueven un mayor nivel de empleo público de carrera (mayor burocracia en términos de los críticos), que se sustentan en el artículo 125 de la constitución política que reza: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley” (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991).

Con esta fórmula, la mayoría del empleo público debería ser de carrera y las demás formas de vinculación serían excepciones. Este viejo anhelo, sin embargo, no se ha logrado consolidar, como quiera que lo han documentado diversos estudios del tema, para los cuales la carrera administrativa ha vivido una serie de fases en su consolidación (Londoño et al., 2018). Ha sido un anhelo (Puentes, 2004) o una simple ilusión (Martínez, 2010).

## El papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)

Como quiera que sea, la historia de la carrera administrativa ha estado ligada íntimamente a la de la CNSC como órgano creado por ese mismo mandato constitucional, que al tenor señala “Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial” (C.P., 1991, art. 130).

Dentro de esa historia es necesario mencionar que solo hasta inicios del nuevo siglo la CNSC comenzó a trabajar como un órgano con total independencia de las ramas del poder público, aún con todas las limitaciones y restricciones que se le imponían desde el propio gobierno y las fuerzas políticas no afines al desarrollo del sistema de carrera.<sup>4</sup> Su impulso se dio a partir de la expedición de la ley 909 de 2004 que, en su artículo séptimo, refiriéndose a su naturaleza, señala que:

La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad (Ley 909, 2004, art. 7).

A pesar de las limitaciones de tipo presupuestal y de otros órdenes, la CNSC ha venido ganándose un espacio en el conjunto de la institucionalidad pública como garante del principio de mérito en el empleo público.

Como una de las consecuencias de su accionar se encuentra la depuración del registro pú-

---

4 De manera (ahora) anecdótica debe decirse que la primera convocatoria de la CNSC fue la famosa No 001 de 2005, la cual recibió innumerables demandas y se demoró en resolverse plenamente algo más de siete años.

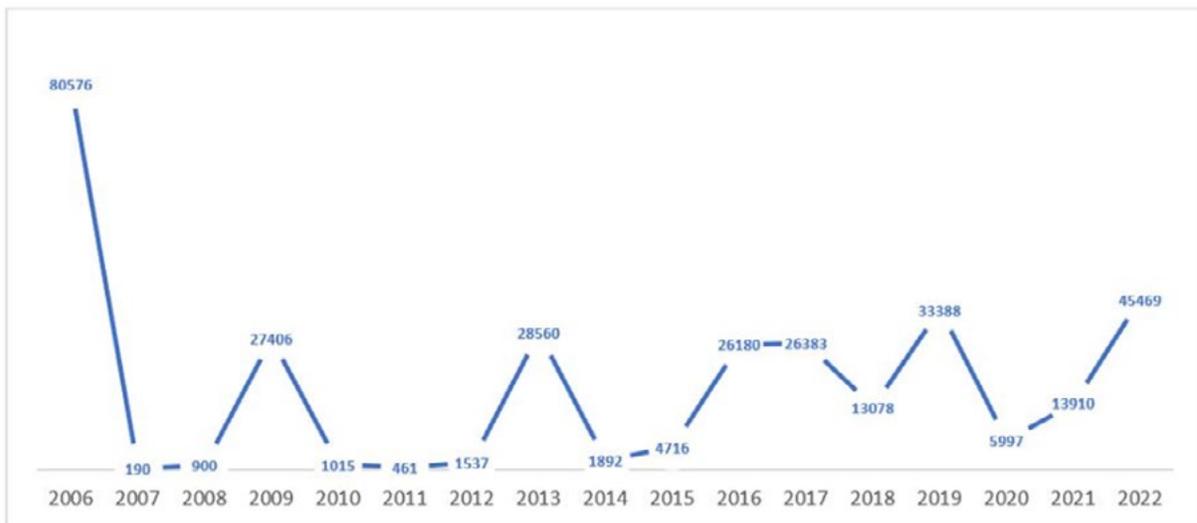
blico de carrera, dado que en una época se crearon comisiones seccionales y se hacían concursos por las propias entidades públicas, lo que se prestó para favorecimientos y hasta corrupción en el ingreso a carrera. A pesar de esto, es difícil tener información acerca del número real de empleados públicos que pertenecían al sistema de carrera administrativa hasta antes de que la CNSC comenzara ese ejercicio de depuración. En otras palabras, y dadas las inscripciones extraordinarias que se dieron al sistema, no es fácil dilucidar las cifras del número total de personas que entraron al sistema de carrera por mérito.

Más recientemente, la implementación de la herramienta denominada Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) ha servido para que las entidades públicas ordenen a su interior la definición de situaciones frente a las plantas de personal aprobadas y reporten a la CNSC las vacantes que deben ser objeto de concurso público de carrera.

El DAFP (2022) muestra las cifras de las vacantes que han sido ofertadas por la CNSC del año 2006 en adelante por parte de las entidades y reportadas a la OPEC, teniendo una gran cifra inicial superior a las 80 000 vacantes. Esta cifra se reduce ostensiblemente en los siguientes años. Sin embargo, supera nuevamente las 45 000 vacantes en el año 2022. En total en el periodo indicado se han ofertado 311 658 vacantes.

**Figura 2**

*Histórico de vacantes ofertadas CNSC 2006-2022*



*Fuente: DAFP (2022).*

Estas cifras muestran el impacto que ha tenido la CNSC en la consolidación del sistema de mérito para el acceso al servicio público. Si se toma, a manera de comparación, el número de empleados públicos del año 2023 (que asciende a 1 175 millones) y se toma el total de vacantes

ofertadas (unos 311 000 empleos), se encuentra que su contribución es del orden del 26%. Cifra nada despreciable en un país donde la carrera administrativa ha tenido tantos tropiezos.

Esto, en términos de los defensores, significa un avance significativo y marca la senda que debe seguir el país en términos de provisión de empleos y, por supuesto, de la necesidad de seguir aumentando los empleos de carrera administrativa e ir reduciendo las otras formas de vinculación.

En términos de sus críticos, esto ha aumentado la ineficiencia del Estado, dada la mayor burocratización, un mayor despilfarro de recursos públicos y una disminución de los gastos de inversión por la necesidad de aumentar los de funcionamiento para pagar esa burocracia.

Veamos la otra cara de la moneda.

## La contracorriente

Como se acaba de señalar, para los detractores del sistema de carrera administrativa, ampliar las plantas de personal o proveerlas no es otra cosa que aumentar la burocratización del Estado, con todas las connotaciones negativas que se han dado al término, tanto desde el siglo anterior con el aporte de Merton y sus “disfunciones de la burocracia” (Merton, 1999), hasta la denostada crítica de los representantes de la Nueva Gestión Pública (NGP) como la de Osborne y Gaebler (1992).

En el caso práctico y real que nos ocupa, el estancamiento en el tamaño de las plantas de personal (cuando no, su achicamiento), se vino a compensar de diversas formas. Se abrió el abanico de alternativas, dentro de las cuales, a la sazón de la moda de la NGP, y copiando al sector privado, se hizo uso y abuso de la tercerización (*outsourcing*, término en inglés), que abarcó desde funciones básicas de apoyo como la vigilancia y los servicios de aseo y cafetería, hasta funciones misionales de las propias entidades públicas<sup>5</sup>, pasando por servicios más refinado como los de “call centers” y unidades de procesamiento de información o desarrollo de *software* especializado (que anteriormente se desarrollaba internamente en las entidades).

Pero esa no fue la única alternativa. Igualmente se acudió al empleo de los servicios de asesoría y consultoría para trabajos más especializados y finalmente se acudió al expediente de los contratos de prestación de servicios (CPS), que están definidos en la ley 80 de 1993 (Rodríguez Hernández, 2023, p. 1).

Finalmente, no se puede dejar de mencionar que la misma ley 909 estableció una figura in-

---

5 En Colombia fue famoso el caso de la tercerización en el sector salud por medio de las cooperativas de trabajo asociado, que después debieron ser reglamentadas y limitadas por los escándalos generados.

édita en el marco legal, como fue la de los empleos temporales. Sobre esta figura es pertinente citar el artículo 21 para conocer sus alcances y limitaciones. “De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio”<sup>6</sup> (Ley 909, 2004, art. 21).

Ahí mismo se señalan las condiciones que se requieren para su creación: que cumplan funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; desarrollen programas o proyectos de duración determinada; suplan necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales, o desarrollen labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses.

Desde lo formal se indica, a renglón seguido, la necesidad de la motivación técnica para cada caso y que se cuente con la disponibilidad presupuestal para el pago de salarios y prestaciones sociales. Empero, a continuación, se señala la que hoy es considerada una restricción a su aplicación, y es que se indica que esos empleos deben asignarse a quienes figuran en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos permanentes.<sup>7</sup>

Todo lo anterior indica una creciente flexibilización del mercado laboral, mediante vinculación de personal vía contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, así como la aparición y desarrollo de la figura de los empleos temporales, amén de las figuras de tercerización y de contratación de asesorías y consultorías ya comentadas, todas las cuales, poco a poco, han venido ganando espacio en el conjunto del sector público.

Este ensayo no tratará con mayor profundidad la figura de la tercerización, que pasa por requerir expresión contractual, lo mismo que los servicios de asesoría y consultoría, lo que implica procesos que garanticen la transparencia y la igualdad de condiciones para quienes se presenten como oferentes para la prestación de esos tipos de servicios<sup>8</sup>. Adicionalmente, y como lo ha señalado Rodríguez Hernández, basado en cifras de 2016 de la Auditoría General de la República, “la contratación directa representa el 53,5%, mientras que los concursos de méritos (mecanismo de selección de las consultorías) solo alcanzan el 2,9%” (Rodríguez Hernández, 2021, p. 255).

Nos centraremos, entonces, en los servicios personales. La vinculación contractual se dividió

6 Subrayado fuera de texto.

7 Sobre este aspecto, el criterio 348 de la CNSC señala que también pueden ser provistos mediante encargo de persona que esté en titularidad de empleo de carrera administrativa.

8 En general se trata de contratación con personas jurídicas, aunque no excluye a las personas naturales.

empleando un criterio por el cual la realización de actividades que requieren de conocimiento especializado y de alta experticia se dejó en manos de profesionales vinculados mediante Contratos de Prestación de Servicios (CPS). Para labores de tipo administrativo (de menor conocimiento) se ha acudido a los contratos de apoyo a la gestión, sin que haya una clara línea divisoria de cuál tipo emplear según la necesidad.

Desde el punto de vista legal, esta solución se encuentra en la ley 80 de 1993, en la cual se previó la figura de los “contratos de prestación de servicios” y la de los de apoyo a la gestión como formas de atender estos requerimientos. Hoy, en consecuencia, puede hablarse de un submercado laboral de contratistas. Se vienen contratando estos servicios para la realización de actividades, tanto en procesos misionales como de apoyo para el desarrollo de la gestión de las entidades del sector central o descentralizado. A la fecha, el número de contratistas es muy elevado. De hecho, en muchas entidades públicas es mayor el número de estos que de empleados de carrera. Por poner un ejemplo, en el caso de Bogotá, a diciembre de 2023, mientras que el número de empleados permanentes se eleva a la suma de 21 086, y los empleos temporales suben a 552, el número de contratos es de 86 567 (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, 2024).

En el caso de las entidades estudiadas en la muestra, para el 2015, el número de empleos era de 5769, mientras que los contratistas eran 10 692. Para el año 2022, los primeros eran 5952. Los segundos, los contratistas, eran 11 569 (ver Tabla 2). Como se destaca en ambos casos, el número de contratistas dobla al número de empleos permanentes de carrera.

Lo que más abunda, entonces, son los contratos de prestación de servicios y los contratos de apoyo a la gestión, por medio de los cuales se cubren las necesidades de incorporar nuevos conocimientos, técnicas o tecnologías que se requieren para asuntos específicos o simplemente atender actividades rutinarias de las organizaciones y que se realizan mediante contratación directa. Por tratarse de contratos, no se establece la relación laboral típica denominada *empleo*, y por ello, varias de las prestaciones sociales que deben correr a cargo del empleador quedan en manos del contratista.<sup>9</sup> En primer lugar, nos referimos al pago de la seguridad social, representada en el aporte a la salud y las pensiones. Pero, en segundo lugar, se refiere a la imposibilidad de acceder a unas vacaciones remuneradas y al beneficio de las cesantías, entre otras prestaciones.

Como señala Rodríguez Hernández (2023):

---

9 Según sentencia 2014-00666 de 2022 del Consejo de Estado “la vinculación por contrato de prestación de servicios es de naturaleza excepcional, pues no pueden desempeñarse funciones públicas de carácter permanente o aquellas que se encuentren previstas en la ley o el reglamento para un empleo público” Citado por Elizabeth Montes (2023).

De una parte, ..., los contratistas deben asumir el valor de los aportes al sistema de seguridad social, que son del orden del 12,5% en salud y del 16% en pensiones. De otra, respecto de los pagos denominados prestaciones sociales no existen para los contratistas. A ellos no se les reconoce prima de servicios, cesantías, intereses sobre las cesantías y vacaciones.

Si bien el artículo 32 mencionado de la ley 80 señala que los contratos de prestación de servicios en ningún caso generan relación laboral, ni dan origen a prestaciones sociales, lo cierto es que la diferencia que se señala en términos normativos acerca de la no subordinación y la no obligatoriedad de sujeción al cumplimiento de horarios laborales, en varias ocasiones termina por no cumplirse dando lugar al contrato-realidad. (p. 9)

Efectivamente, lo que se ha puesto en juego con la proliferación de la contratación de servicios personales son las condiciones laborales del trabajo, pues en los casos en los que los contratistas cumplen “funciones” y “horarios”<sup>10</sup> muy cercanos, parecidos o idénticos a los de los empleados permanentes y de carrera, se ha generado lo que podríamos llamar como trabajadores de primera y trabajadores de segunda, como se dice en el argot popular. Los de primera son los empleos de carrera que tienen horarios y funciones definidos por ley, la remuneración y las prestaciones que esta misma establece. Los trabajadores de segunda, corresponde a los contratistas que no tienen “horario” ni “funciones” y, como ya se dijo, no tienen acceso a las principales prestaciones sociales.

En resumen, se trata de formas de vinculación que van en desmedro del trabajo digno, significando pauperización del trabajador. Adicionalmente, el caso se ha vuelto tan extendido que, en algunos casos, se habla de la creación de plantas paralelas, en las que predomina la selección del personal “a dedo”; es decir, sin principios meritocráticos. (Rodríguez Hernández, 2023, p. 10)

En no pocos casos la situación se ha vuelto tan crítica que efectivamente se ha configurado el “contrato realidad”. Según el Consejo de Estado, citado por Montes, en la sentencia 2016-00304 de 2021 refiere que:

En otras palabras, el denominado «contrato realidad» aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones

---

10 Se colocan estas palabras entre comillas pues, de acuerdo con la ley, los contratistas no están sujetos a horario y no tienen funciones, tienen un objeto y unas obligaciones contractuales.

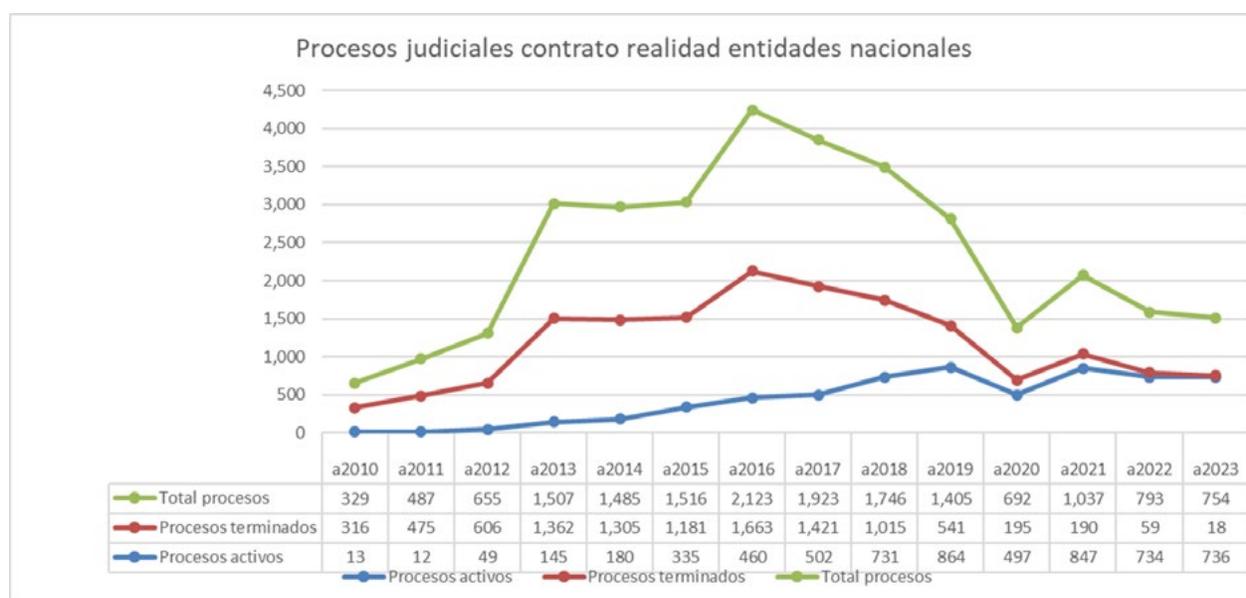
de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales. (Montes Cuello, 2023)

El citado trabajo de Elizabeth Montes documenta de manera adecuada la situación del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el sector Salud de Bogotá. Especialmente en relación con los elementos del contrato realidad en el marco del principio del trabajo digno y decente.

Para verificar la presencia de esta situación, se acudió a la información en manos de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), de la cual se pudo extraer el siguiente conjunto de datos para las entidades seleccionadas.<sup>11</sup>

**Figura 3**

*Procesos judiciales por “contrato-realidad” en entidades nacionales seleccionadas*



*Fuente: Cifras de ANDJE para las entidades seleccionadas por la investigación*

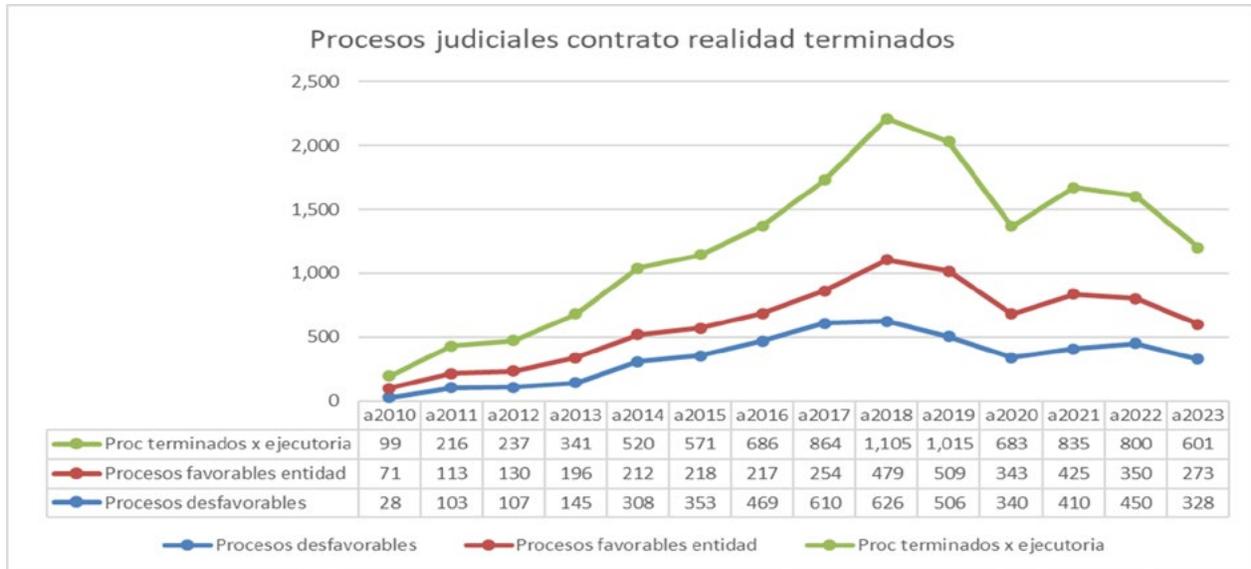
Como se observa, las demandas por la supuesta presencia del contrato realidad tuvieron la forma de una campana cuyo extremo inicial se ubicó en el año 2010 y su extremo final en el año 2020. En el año más agudo, 2016, se interpusieron 2123 demandas, seguido del año 2017, donde se dieron 1923. Como es apenas natural, estos procesos no son cortos, por lo que el número de procesos activos a cierre de cada año, en algunos casos no era menor.

11 Como ya se dijo las entidades incluidas en la muestra son el Ministerio de Salud y el de Minas y Energía; el Departamentos Administrativo Nacional de Planeación (DNP) y el de Estadística (DANE); y como entidades descentralizadas el INVIMA, la Agencia Nacional de Minería, la Superintendencia de Servicios Públicos y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Veamos ahora qué pasó con los procesos terminados.

**Figura 4**

*Procesos judiciales terminados por “contrato-realidad” en entidades nacionales seleccionadas*



*Fuente: Cifras de ANDJE para las entidades seleccionadas por la investigación.*

El gráfico muestra, de manera consecuente con el gráfico anterior, un pico hacia los años 2017 a 2019, con caída importante para el año 2020. Sin embargo, a pesar de que el número de procesos que terminó siendo favorable a las entidades demandadas fue mayor, ello no quiere decir que esta situación del contrato realidad no se haya concretado en el sector público. De hecho, en los mismos años pico, el número de procesos que favorecieron a los demandantes corresponde a las cifras más altas. Si se totaliza el número de procesos desfavorables a las entidades para el periodo 2010-2023, se encuentra que se eleva a la suma total de 4783, cifra nada despreciable.

Veamos la otra alternativa. Se trata de las plantas temporales. Puesto que la situación comentada no es nueva, como una forma de evitar la situación de los contratos realidad, la ley 909 de 2004 estableció los empleos temporales, figura excepcional en las plantas de personal con carácter temporal o transitorio. Sobre esta forma de vinculación lamentablemente no hay datos de su evolución a nivel nacional. En el caso de Bogotá, que sí hay datos consolidados, se encuentra lo siguiente.

**Tabla 2***Bogotá número de empleos temporales y participación de profesionales*

<b>Año</b>	<b>No.</b>	<b>% Prof.</b>
a2016	1298.0	21.4
a2017	1452.0	43.1
a2018	1439.0	42.6
a2019	1525.0	46.1
a2020	1775.0	46.1
a2021	1308.0	56.8
a2022	690.0	50.1
a2023	552.0	55.1

*Fuente: DASCD.**La inclusión de color es para mostrar periodos de gobierno diferentes.*

Como se observa, la figura de los empleos temporales ha tenido un comportamiento variable. Creció en los primeros años hasta alcanzar su máximo en el año 2020 para comenzar a decrecer a partir de ahí. Sin embargo, han venido ganando espacio los profesionales, que ahora representan el 55,1 % de los temporales. Los datos no son contundentes y parecen corresponder más a una política de gobierno, aunque sí destaca que cada vez participan más los profesionales.

En síntesis, tanto la contratación de servicios personales (cuyas cifras se revisarán con más detalle a continuación), como la de los empleos temporales han venido incrementándose en un marco general de estancamiento de los empleos de carrera administrativa. De otra parte, la generación de este variopinto panorama de “servidores públicos” ha generado problemas no solo de clima laboral, sino incluso de evaluación del desempeño tanto institucional como individual (Rodríguez Hernández, en prensa).

## La evidencia empírica en la muestra

Nos centraremos a continuación, entonces, en las entidades de la muestra y en las dos figuras predominantes hoy en día en cuanto a la vinculación de servicios personales se refiere. Ellas son, por supuesto, la vinculación mediante concurso de carrera administrativa y la vinculación mediante contrato de prestación de servicios o de apoyo a la gestión.

Para este fin, se emplearán cifras provenientes de ocho entidades del orden nacional en cuanto a su planta de personal y a la información que se obtiene del portal de contratación del estado colombiano SECOP II.

**Tabla 3**

*Participación % de planta de personal en total de personal vinculado a las entidades 2010-2023*

ENTIDAD / % Planta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DEPTO.NAL. PLANEACIÓN	46.0	48.0	36.0	47.0	48.0	42.0	46.0	43.0	42.0	40.0	33.0	38.0	34.0	21.0
SUPER. SERVICIOSP.	39.0	38.0	25.0	23.0	18.0	17.0	18.0	23.0	25.0	25.0	53.0	56.0	66.0	65.0
MIN. SALUDyP. S.	-	84.0	56.0	55.0	51.0	52.0	52.0	51.0	57.0	41.0	52.0	45.0	47.0	41.0
INVIMA	-	-	-	-	-	88.0	89.0	86.0	85.0	77.0	74.0	73.0	72.0	70.0
MIN. MINASYENERGIA	80.0	72.0	72.0	79.0	63.0	60.0	60.0	66.0	46.0	43.0	43.0	38.0	37.0	30.0
AGENCIA NAL. MINERÍA	-	-	68.0	34.0	55.0	35.0	39.0	31.0	51.0	35.0	34.0	29.0	35.0	26.0
DEPTO.NAL. ESTADÍSTICA	99.0	98.0	29.0	18.0	17.0	15.0	16.0	18.0	18.0	16.0	17.0	13.0	18.0	18.0
INST. GEOGR. AGUSTIN C.	-	-	45.0	29.0	38.0	56.0	51.0	45.0	28.0	41.0	40.0	44.0	41.0	0.3
PROMEDIO 8 ENTIDADES	66.0	68.0	47.3	40.7	41.4	45.6	46.4	45.4	44.0	39.8	43.3	42.0	43.8	33.9

*Nota. Los colores indican periodos de gobierno diferentes.*

La tabla muestra de manera contundente la pérdida de participación de la planta de personal en el número total de personas vinculadas a las respectivas entidades, con excepción de la Superintendencia de Servicios Públicos, que pasó de un 39% a un 66% provisto mediante empleos de la planta (que se explica por una ampliación de su planta de personal). Los casos más críticos son el Ministerio de Salud, que pasa del 84% en 2011 al 47% en 2023; y el DANE, que pasa del 99% al 18% en 2023. En el promedio de las ocho entidades se pasa de una provisión por parte de la planta de personal del 66% en 2010 a un 33,9% en 2023.

**Tabla 4**

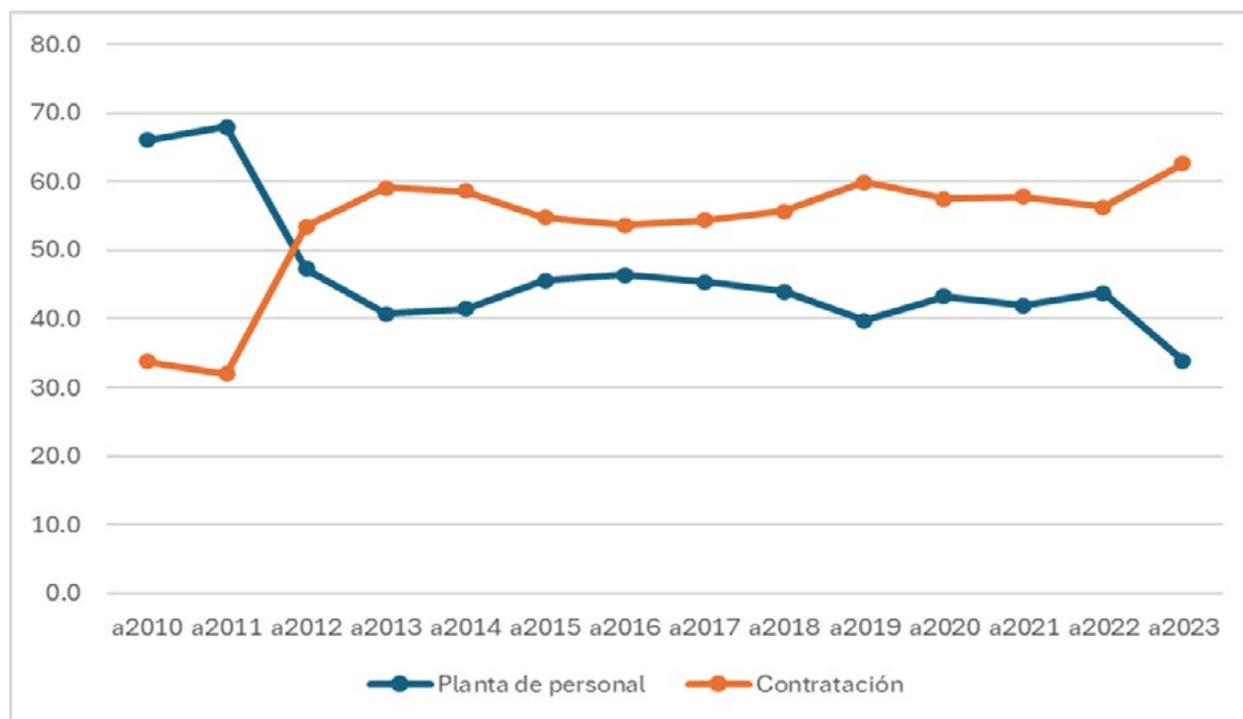
*Participación % de contratistas de prestación de servicios en total de personal vinculado a las entidades 2010-2023*

ENTIDAD / % CPS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DEPTO.NAL. PLANEACIÓN	54.0	52.0	63.0	53.0	52.0	58.0	54.0	57.0	58.0	59.0	67.0	62.0	66.0	79.0
SUPER. SERVICIOSP.	61.0	62.0	75.0	77.0	82.0	83.0	82.0	77.0	74.0	75.0	47.0	44.0	34.0	35.0
MIN. SALUDyP. S.	-	16.0	44.0	45.0	49.0	48.0	48.0	49.0	43.0	58.0	48.0	55.0	53.0	59.0
INVIMA	-	-	-	-	-	12.0	11.0	14.0	14.0	23.0	26.0	27.0	28.0	30.0
MIN. MINASYENERGIA	20.0	28.0	28.0	20.0	37.0	43.0	40.0	34.0	54.0	56.0	57.0	61.0	63.0	69.0
AGENCIA NAL. MINERÍA	-	-	32.0	67.0	45.0	65.0	61.0	69.0	49.0	65.0	66.0	71.0	65.0	74.0
DEPTO.NAL. ESTADÍSTICA	0.0	2.0	77.0	82.0	83.0	85.0	84.0	81.0	81.0	84.0	89.0	86.0	82.0	82.0
INST. GEOGR. AGUSTIN C.	-	-	55.0	70.0	62.0	44.0	49.0	54.0	72.0	59.0	60.0	56.0	59.0	73.0
PROMEDIO 8 ENTIDADES	33.8	32.0	53.4	59.1	58.6	54.8	53.6	54.4	55.6	59.9	57.5	57.8	56.3	62.6

*Nota. Los colores indican periodos de gobierno diferentes.*

Siendo la otra cara de la moneda, esta tabla muestra el crecimiento sostenido de la participación de los contratistas de prestación de servicios (CPS) en el conjunto de personas naturales que prestan sus servicios en las entidades de la muestra, con la excepción ya mencionada de la Superintendencia de Servicios Públicos. Los casos relevantes son el Ministerio de Salud, que pasa del 16% de contratistas en 2011 a 59% en 2023, el Ministerio de Minas y Energía, que pasa del 20% en 2010 al 69% en 2023; y el DANE, que pasa del 2% en 2011 al 82% en 2023. El promedio de las ocho entidades muestra que se pasó de un 33,8% en 2010 al 62,6% en 2023.

La Figura 5 resume la participación de la planta de personal y de la contratación de prestación de servicios para las ocho entidades de la muestra en el periodo considerado.

**Figura 5***Participación Planta y Contratistas en el total del personal disponible*

La conclusión de esta parte es evidente: se ha privilegiado la vinculación de contratistas en detrimento de la ampliación de las plantas de personal. Razones pueden existir varias, entre las que se destaca la restricción presupuestal y la duración del proceso de ampliación de planta que puede alcanzar hasta más de un año, término que se hace insostenible ante la necesidad de resolver problemas que no dan espera. Y puede haber otros motivos, pero el sol no se tapa con un dedo.

## La perspectiva del Gobierno actual

Frente a la situación de crecimiento de esta “informalidad”, el actual gobierno nacional, en su plan nacional de desarrollo, ha planteado que

Se propenderá por los derechos de los servidores públicos, fortaleciendo la política de empleo público e incentivando la carrera administrativa con criterios meritocráticos. Se avanzará en la formalización del empleo público a través de la provisión de los cargos de planta y la creación de plantas temporales. (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 134)

Posteriormente, mediante la circular conjunta 100-005 de 2022 del DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) se emitieron los lineamientos del Plan de Formalización del Empleo Público en Equidad —vigencia 2023—. La circular plantea que

La formalización del empleo público se promoverá teniendo en cuenta los siguientes mecanismos: (i) la provisión de todos los cargos de las plantas de personal existentes y en vacancia; (ii) la ampliación de las plantas de personal existentes, siempre que las condiciones técnicas y financieras así lo permitan (iii) la creación de plantas temporales en equidad, con criterios meritocrático y vocación de permanencia; y, (iv) el uso racional de los contratos de prestación de servicios atendiendo exclusivamente lo establecido en la ley y en los fallos judiciales. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2022)

Así, el Plan de Formalización del Empleo Público en Equidad es un plan nacional que busca dignificar la labor de quienes trabajan con el Estado, garantizando las prestaciones y demás beneficios de ley. Así como sincerar el gasto público y racionalizar los contratos de prestación de servicios. Este plan, tal como lo muestra el Sistema Nacional de Evaluación de gestión y Resultados (SINERGIA), se planteó una meta de cien mil (100 000) empleos formalizados para el cuatrenio.

Según el informe de gestión el DAFP a corte de 2023, se han atendido 543 entidades, logrando resultados en 155 y alcanzándose la formalización de 14 679 nuevos empleos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2024a).

## Conclusiones preliminares

La trayectoria de la vinculación para trabajar en el sector público se ha ido transformando en los 25 años del presente siglo. De tenerse un panorama, heredado del siglo anterior, donde dominaba la figura de la vinculación al empleo mediante la carrera administrativa (solo que en el caso colombiano hubo parte importante de personas vinculadas a este sistema mediante inscripciones extraordinarias como resultado de acuerdos políticos), hoy en día se observa el aumento de nuevas figuras que intentan desplazar o restar importancia a ese mecanismo. Así, las entidades públicas de la muestra se encuentran como cada vez más dependientes de la contratación por prestación de servicios, la cual además se ha adelantado principalmente con recursos de inversión, ocultando las necesidades de ampliar el gasto de funcionamiento.

En cuanto a las situaciones individuales, por lo menos en lo formal, las personas que se vinculaban lo hacían para empleos con las características de ser permanentes y a tiempo completo. El “empleo a perpetuidad” que tanto critican algunos. Y es que, si bien este sistema ha permitido tener continuidad y hacer menos dolorosos los cambios de gobierno que eran lo típico del “spoiling system” o sistema de “botín” en que se había convertido el sector público, ha traído también la desventaja de la inmovilidad y acomodamiento de los empleados públicos al sistema del mínimo posible. En algunas entrevistas realizadas los jefes respondieron que, por

esa razón, preferían trabajar con contratistas.

La tensión está presente. La aparición de esas “novedosas” formas de vinculación, que permiten tener personal disponible para labores que no requieren mayor continuidad en el tiempo, que atienden necesidades que pueden resolverse por vinculaciones de medio tiempo o de tiempo parcial, o por la duración específica de proyectos o situaciones coyunturales, han dado al mercado laboral público una dinámica que cada vez más se distancia de los funcionarios permanentes y de tiempo completo, del burócrata tradicional.

Dos razones parecen sustentar estas nuevas formas, en particular la de la contratación. Una, que un contratista resulta “más barato” que un empleo de planta, señalándose una relación promedio de 1,7 contratistas por 1 empleado de carrera. Otra, que su vinculación es mucho más expedita que hacer crecer el tamaño de la planta de personal, tarea que puede requerir, en ocasiones, más de un año y medio en el proceso de estudio y aprobación. El problema, como ya se mostró, es que la recurrencia en la contratación está demasiado cerca de configurar los llamados “contratos realidad” que pueden generar amplios daños antijurídicos para las entidades públicas. En este sentido debe decirse que los CPS son una solución temporal que, aunque funcional en el corto plazo, no son sostenibles en el largo plazo. Es claro que si la necesidad es recurrente debe ampliarse la planta de personal, no hay otra solución de fondo.

Esta tensión, debe decirse, también ha generado sus polarizaciones. De un lado están los defensores a ultranza de la vinculación permanente, que encuentran en la carrera administrativa (mandato constitucional) y en la CNSC sus más fuertes aliados para aislar a la administración pública en particular, y al Estado en general, de la política. Se trata de continuar impulsando el paradigma legal-racional propio de la concepción weberiana de la burocracia. El asunto acá es si este paradigma sigue siendo válido en un mundo dominado por las tecnologías de la información y la tendencia a la discontinuidad y alta rotación en el mercado laboral.

Por otra parte, quienes consideran que la burocracia es (o debe ser) una especie en vía de extinción, plantean que en la tercera década del siglo XXI los cambios que ha vivido el mundo organizacional tanto público como privado y la revolución tecnológica son de tales características, que seguir manteniendo y vinculando personal de por vida es un exabrupto y que lo que se debe imponer son formas flexibles de vinculación laboral. El problema, de este lado, es que esta flexibilización ha acercado más a los trabajadores a un mundo de pauperización y de violación de derechos laborales, eliminando las garantías mínimas de la relación laboral (precarización).

Los datos están lanzados.

El gobierno del presidente Petro en Colombia (2023-2026) se la está jugando por la formalización laboral, que bien sea mediante la creación de empleos permanentes (de planta) o temporales, se convierte en una figura que fortalecerá la burocracia pública. Y es ahí justo donde los críticos del gobierno se paran para señalar que lo que se quiere es dejar a las entidades públicas navegando en un mar de inmovilidad e ineficiencia.

Como quiera que sea, hoy, efectivamente, existe informalidad en el sector público, no de las mismas características de las que se presentan en el conjunto de la economía, pero no por ello menos relevante. Efectivamente existen los trabajadores de primera y de segunda categoría en el sector público. Los de primera cuentan con vinculación de largo plazo (son casi inamovibles) y con las prerrogativas que da la ley en términos salariales y prestacionales. De otro lado están quienes deben pagarse sus aportes a salud y pensiones y no tienen acceso a otras prestaciones sociales, además que su vinculación es típicamente de corto plazo, no superior a un año.

Definitivamente los contratistas resultan más baratos en términos presupuestales a las entidades públicas y ante restricciones financieras son una buena forma de ahorrar algunos pesos. Pero además son la mejor manera de solucionar problemas de concertación y arreglos políticos, espacio en el que la transparencia y el mérito no son los valores dominantes, cosa que no se puede hacer si todos los cargos estuviesen provistos con personal de carrera. Adicionalmente, para algunos, permite trabajar con personas “más comprometidas” que lo que ocurre con los empleados de carrera, con quienes hay fuertes problemas por la evaluación del desempeño (Rodríguez Hernández, 2013).

En conclusión, ahora podemos dar respuesta a la pregunta formulada en el título de este escrito. El mercado laboral público cada vez se vuelve más divergente del modelo burocrático. A pesar de la labor de la CNSC por realizar los concursos y lograr la provisión de los empleos de carrera administrativa, de continuar la tendencia observada, la ampliación de otras formas de vinculación más “flexibles” va a hacer que poco a poco el peso de los empleos de carrera sea relativamente menor, lo cual pone en tela de juicio las bases de este sistema: la transparencia y el mérito.

La transparencia por cuanto cada vez se van a requerir menos concursos o estos tendrán menos empleos a ofrecer, salvo el relevo generacional que se presente. De igual forma, es una afrenta al sistema de mérito por cuanto para la vinculación por contrato e incluso para el ingreso a empleos temporales, no se requiere hacer concursos de méritos (idoneidad), generando un amplio espacio para las prácticas clientelistas y del amiguismo, que por largo tiempo han dominado la historia de la administración pública republicana.

Pero, además, significa la implícita aceptación de la violación de las normas laborales, en el caso de los contratistas, lo cual va en desmedro del trabajo digno y decente, proclamado en el numeral ocho de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (2015).

En cuanto al programa de formalización como tal, las restricciones institucionales de tipo presupuestal, administrativo y político (Rodríguez Hernández, 2023) señalan que esa buena intención ha tenido y seguirá teniendo grandes obstáculos, de manera que posiblemente a finales de 2026 tendrá resultados magros (para finales de 2024 no se ha llegado al 30%). Para muchos la formalización es necesaria, el problema es de dónde se sacan los recursos para implementarla ante la grave crisis fiscal por la que atraviesa el gobierno. Adicionalmente, esta política sigue teniendo críticas de quienes se reafirman en su concepción del Estado mínimo, ahora con voz más alta dadas las experiencias que se están viviendo en Argentina con el presidente Javier Milei y en los Estados Unidos con Donald Trump.

Estamos, entonces, ante otro elemento coadyuvante de la desinstitucionalización del sistema de carrera administrativa en el caso colombiano. Sería bien interesante poder comparar este caso con otros en América Latina. La invitación está abierta.

## Referencias

- Banco de la República. (2024, 11 de agosto). *Mercado laboral y población: Tasa de ocupación y desempleo*. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-ocupacion-y-desempleo>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. [Ley 909 de 2004]. DO: 45.680
- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). (2.ª ed.). Legis.
- Corficolombiana. (2024, 2 de julio). *Monitor sectorial de empleo: Resultados de mayo 2024*. [https://investigaciones.corfi.com/analisis-sectorial-y-sostenibilidad/monitor-empleo/monitor-sectorial-de-empleo-resultados-de-mayo-2024/informe\\_1509647](https://investigaciones.corfi.com/analisis-sectorial-y-sostenibilidad/monitor-empleo/monitor-sectorial-de-empleo-resultados-de-mayo-2024/informe_1509647)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022, 5 de agosto). *Función Pública*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/-/empleo-publico-en-colombia-que-hemos-hecho-y-hacia-donde-vamos>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024a). *Informe de Gestión vigencia 2023*. [https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506965/2024-02-07\\_Informe\\_gestion\\_2023\\_v2+%281%29.pdf/fe3376c5-7e5d-70e2-9b61-2e4908783630?t=1707341038661](https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506965/2024-02-07_Informe_gestion_2023_v2+%281%29.pdf/fe3376c5-7e5d-70e2-9b61-2e4908783630?t=1707341038661)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024b, 11 de agosto). *Estado en cifras*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/sie/servidores-publicos-en-el-estado>
- Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. (2024, 11 de agosto). *Datos de Empleo Público / Bogotá D.C.* [https://www.serviciocivil.gov.co/sites/default/files/Nuestra\\_Entidad/Empleo\\_bogota/Datos-2023/INFOGRAFIA-DICIEMBR-%202023SCA.pdf](https://www.serviciocivil.gov.co/sites/default/files/Nuestra_Entidad/Empleo_bogota/Datos-2023/INFOGRAFIA-DICIEMBR-%202023SCA.pdf)

- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia potencia mundial de la vida*.
- Londoño, R., Saidiza, O., Salinas, O., & Perea, M. (2018). *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Martínez, E. E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión jurídica*, 9(18), 107-125.
- Merton, R. (1999). La estructura burocrática y la personalidad. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 224-238). Fondo de Cultura Económica.
- Montes Cuello, E. (2023). *Análisis del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el sector Salud de Bogotá, en relación con los elementos del contrato realidad en el marco del principio del trabajo digno y decente* [Tesis de maestría, Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/64674>
- Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>
- National Performance Review, & Gore, A. (1993, 7 de septiembre). *From Red Tape to Results: Creating a government that works better and costs less* (Informe). <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP97M00518R000600620002-5.pdf>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *La reinención del Gobierno*. Paidós.
- Puentes, G. (2004). La carrera administrativa ¿anhelo o realidad? *Desafíos*, 11, 60-105.
- Rodríguez Hernández, J. E. (2013). El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización. *Administración y Desarrollo*, 42(58), 19-38.
- Rodríguez Hernández, J. E. (2021). La asesoría y la consultoría en la Administración pública colombiana. Una revisión al estado del arte. En J. D. Pinzón, W. Ladino, O. Guerrero, J. M. Molina, Y. Rodríguez, J. F. Puello, P. R. Zilio, J. Moreno, E. A. Buenhombre, J. E. Rodríguez, M. G. Valero, M. Machado, F. Villegas, C. C. Sánchez, E. L. Barrera, C. Duarte, N. C. Sanabria, S. M. Polo, A. De Zubiría, S. Torres, ... J. Salazar (Eds.), *Vademécum de la Administración Pública (Vol. 2 Tomo 1)* (pp. 223-263). ESAP.
- Rodríguez Hernández, J. E. (2023, 21-24 de noviembre). *Reforma laboral colombiana en 2023: Mejorar las condiciones de los trabajadores y superar la precarización y flexibilización laboral con énfasis en el empleo público* [Sesión de congreso]. XXVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La Habana, Cuba.
- Rodríguez, J. E. (en prensa). La evaluación del desempeño del talento humano en las entidades estatales: Un sistema asimétrico. En J. Puello & Y. Rodríguez, *Vademécum 3*. ESAP.

## Acerca del autor

### Jairo Enrique Rodríguez Hernández

Administrador público, economista, especialista en Alta Dirección del Estado, magíster en Economía. Docente universitario y asesor-consultor de entidades públicas. Miembro del grupo de investigación Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas – REDES, ESAP, Colombia.

**Para citar este artículo:**

Rodríguez Hernández, J. E. (2025). Burocracia y mercado laboral público en Colombia. ¿Convergencia o divergencia? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (91), 188-210.

<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n91.a377>

