

## Principales resultados

- En promedio, ser contratista disminuye 37 % el salario bruto mensual devengado, con respecto a tener un cargo de planta.
- Los contratistas trabajan cinco horas menos a la semana frente a las personas que tienen un contrato de planta. Además, ser contratista aumenta la probabilidad de tener un trabajo secundario.
- Comparado con una persona de características similares, pero que tenga contrato de planta, ser contratista aumenta la probabilidad de desear cambiar de trabajo (27 pp), disminuye la probabilidad de estar satisfecho con el trabajo (28 pp), con los beneficios ofrecidos por el trabajo (78 pp) y con la jornada de trabajo (49 pp) y, finalmente, disminuye la probabilidad de tener una percepción de trabajo estable (50 pp).
- Los hombres con contratos por prestación de servicios y los contratistas que se ubican en ciudades intermedias presentan brechas superiores en calidad del empleo.
- La posibilidad de tener una jornada flexible pareciera ser el único aspecto en el que los contratistas no están en desventaja con respecto a sus pares de planta.

## Acerca del estudio

El estudio es resultado de un proyecto de investigación realizado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de Los Andes.

## \* Acerca de los autores

**Pablo Sanabria Pulido**, profesor asociado, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.

**María Alejandra González Arenas**, investigadora asistente, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.

**Óscar Becerra**, profesor asistente, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

## ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo

Pablo Sanabria Pulido, María Alejandra González, Óscar Becerra

Inspirados en las experiencias de gobiernos de Nueva Zelanda, Australia, Canadá, entre otros, algunos países adoptaron prácticas en la gestión pública emulando estrategias del sector privado y/o buscando privilegiar los mecanismos de mercado sobre las burocracias estatales en la provisión de bienes y servicios públicos. Diferentes autores de la gestión pública, al identificar dicho conjunto de prácticas (ej., privatización, contratación/subcontratación con el sector privado y no gubernamental, flexibilización de estructuras y procesos, monitoreo y evaluación, búsqueda de mecanismos de competencia, entre otras) las denominaron Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991). Dentro de ese conjunto de prácticas, las contrataciones flexibles, a término fijo, o los contratos por desempeño, aparecen como herramientas para la implementación de un modelo gerencial en entidades públicas y en respuesta a presiones fiscales y expectativas de mejor gestión.

Este cambio en la forma de contratación se volvió prevalente en el caso colombiano (Sanabria, 2016, 2015; Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018) y se ha ampliado indiscriminadamente (OECD, 2013) sin mayor evidencia sobre la efectividad de la gestión pública y la calidad de las políticas públicas. La reducción en los costos de monitoreo, la conformación rápida de equipos, el más fácil seguimiento del desempeño individual y la mayor flexibilidad/rapidez en la desvinculación son algunas ventajas potenciales mencionadas en la literatura. Sin embargo, este tipo de contratación podría también acarrear efectos negativos, como falta de continuidad en políticas, alta rotación de personal, inequidad, patronazgo político y clientelismo, atracción de personas no motivadas al servicio público, baja calidad del empleo, entre otros. La vinculación por prestación de servicios, que en el caso colombiano se caracteriza por celebrarse por un término fijo y no generar relación laboral ni pago directo de prestaciones sociales, es una modalidad de la NGP fuertemente arraigada en el país. Existe poca regulación e información sobre su alcance, incluso en el contexto latinoamericano, poniendo sobre la mesa la necesidad de revisar su efectividad y eficiencia como estrategia de contratación.

Las decisiones sobre el congelamiento de los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), la Ley 550 a la que se acogieron algunos municipios y los cambios realizados a la normativa que rige la contratación por prestación de servicios, como la Ley 1150 de 2007, han generado un aumento

de la población contratada por esta modalidad (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018), lo que pudo afectar la eficiencia del gasto público y propiciar espacios para el clientelismo, el patronazgo político y la efectividad de las organizaciones públicas. Más allá, la imprecisión de las cifras sobre calidad del empleo de los contratistas limita la posibilidad de contar con políticas macro de empleo público y gestión del talento humano basadas en evidencia (Sanabria, 2016, 2015; Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018).

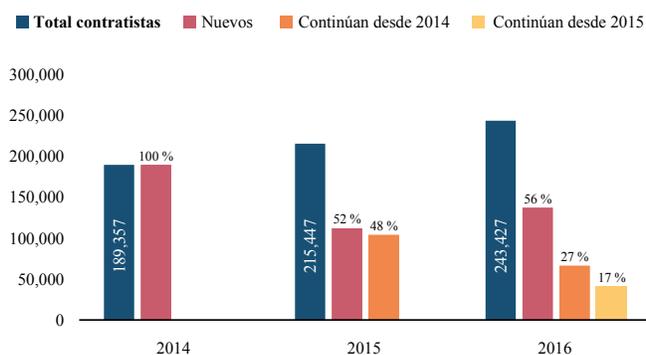
Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al mercado laboral en 2007 solo 20 % se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70 % (ver figura 1)<sup>1</sup>. Si bien este cambio en la probabilidad de ser contratista puede estar asociado a cambios en la forma de ingreso a la carrera del empleo público, también se ha visto materializado en un aumento dramático del número de contratos por prestación de servicios en los últimos años. De acuerdo con estadísticas de Colombia Compra Eficiente, en apenas dos años, el número de contratos por prestación de servicios en el sector público pasó de 189.357 en 2014 a 243.427 en 2016 (ver figura 2), en la mayoría de los casos con el objetivo de desempeñar funciones permanentes de la administración pública.

**Figura 1.** Porcentaje de personas contratadas por OPS de acuerdo con el año al que ingresan al mercado laboral



Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017

**Figura 2.** Contratos por prestación de servicios 2014, 2015 y 2016



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia Compra Eficiente

<sup>1</sup> Para la figura 1, el año de inserción al mercado laboral se calculó a partir de la información de la edad de la persona y sus años de escolaridad, ambos reportados en la GEIH.

## ¿Qué es calidad del empleo?

A partir de los postulados de trabajo decente planteados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), varios autores han buscado caracterizar la calidad del empleo. Un listado amplio de trabajos ha usado variables tradicionales como el salario, el acceso a la seguridad social, el horario de trabajo y el tipo de contratación para la creación de índices que midan calidad del empleo. Otros autores se han enfocado en revisar, de manera separada, esas mismas variables y otras relacionadas con la percepción de los individuos sobre aspectos como posibilidades de capacitación, el desarrollo profesional, la estabilidad en el mercado laboral y el ambiente de trabajo. Finalmente, se ha relacionado calidad del empleo con la percepción de los individuos sobre los beneficios otorgados por el trabajo y, de forma general, con la satisfacción con el trabajo.

En el Documento de Trabajo en el que se basa esta nota de política recogemos la mayoría de variables referenciadas para analizar el caso específico del empleo público en Colombia. Profundizamos en las diferencias por tipo de contrato, aspecto que ha sido poco abordado en la literatura, además usamos el concepto de excedentes para definir un empleo de calidad. Bajo este concepto, la calidad de un empleo está asociada con los incentivos otorgados por las organizaciones a sus empleados (horarios de trabajo flexibles, bonos, posibilidad de desarrollo profesional, salario emocional, entre otros).

## ¿Cómo medir calidad del empleo? Datos y estrategia empírica

Para analizar si existen diferencias en calidad del empleo entre empleados de planta y contratistas del sector público en Colombia, usamos datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) entre 2008 y 2017, encuesta aplicada mensualmente a un grupo representativo de hogares, que incluye información sobre los resultados del mercado laboral, ingresos, y aspectos demográficos. A partir de ello, usamos diez variables identificadas previamente en la literatura como determinantes principales de la calidad del empleo. Específicamente: ingreso laboral mensual, horas trabajadas a la semana, tenencia de trabajo secundario, conformidad con el tipo de contrato, deseo de cambiar de trabajo, satisfacción con el trabajo, satisfacción con beneficios, satisfacción con la jornada, percepción de empleo estable y percepción de empleo compatible con la familia.

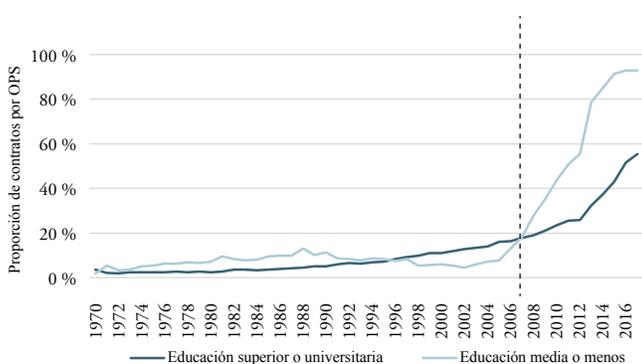
La muestra analizada está compuesta por los trabajadores del sector público entre 18 y 60 años de las 23 ciudades principales del país. Identificamos como trabajadores del sector público a todas aquellas personas que indican que trabajan en alguna entidad del Gobierno y que, además, dicen que la empresa que los contrató es la misma para la que trabajan. Teniendo en cuenta que la encuesta no indaga por el tipo de vinculación que tienen los empleados, identificamos como contratistas a todas aquellas personas que indican que trabajan para el sector público a través de un contrato a término fijo. De igual forma, asumimos como empleados de planta a todas aquellas personas que indican que trabajan para el sector público a través de un contrato a término indefinido.

Con el fin de identificar el efecto causal de la contratación por prestación de servicios en la calidad del empleo usamos variables instrumentales. Aprovechamos el cambio en la normativa ocurrido durante 2007 que facultó a las entidades públicas para contratar directamente la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, omitiendo la realización de convocatorias públicas o licitaciones. Este cambio ocasionó que después de ese año aumentara significativamente la

probabilidad de estar contratado bajo esta modalidad, afectando de forma distinta a grupos de educación (profesionales y no profesionales). De esta manera, usamos una tendencia entre el año de inserción al mercado laboral por tipo de educación, como instrumento que determina la probabilidad de ser contratado por OPS.

Nuestro supuesto de identificación es que, una vez controlamos por las características observables de los individuos y su ocupación, la relación entre el año de inserción al mercado laboral por tipo de educación solo afecta la calidad del empleo a través de los efectos de la contratación por prestación de servicios. Creemos que este supuesto es plausible teniendo en cuenta que antes de 2007 la posibilidad de tener contrato por prestación de servicios era baja para la población en general, mientras que después de 2007 se experimenta un aumento y este es diferencial por nivel educativo (ver figura 3).

**Figura 3.** Proporción de contratistas por año de inserción al mercado laboral y nivel educativo



Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017

### Diferencias en calidad del empleo por tipo de contrato en el sector público colombiano

Agrupamos los resultados en tres grupos de variables. El grupo uno está relacionado con el ingreso de los servidores públicos. Encontramos que, en promedio, ser contratista disminuye 37 % el salario bruto mensual devengado con respecto a tener un contrato de planta. Esta brecha, en términos de salario, aumenta una vez se aplican los descuentos para prestaciones sociales, teniendo en cuenta que los contratistas deben asumir el pago de las prestaciones y no tienen primas ni bonificaciones como en el caso de otros tipos de contrato. Los hallazgos son consistentes con los resultados identificados en la literatura.

El segundo grupo está compuesto por variables relacionadas con las horas trabajadas por los servidores públicos. En promedio, encontramos que los contratistas trabajan cinco horas menos a la semana frente a quienes tienen un contrato de planta; además, ser contratista aumenta la probabilidad de tener un trabajo secundario. Lo anterior permite identificar que la posibilidad de tener una jornada flexible pareciera ser el único aspecto en el que los contratistas no están en desventaja con respecto a sus pares de planta. Sin embargo, no descartamos que el resultado en horas trabajadas a la semana pueda estar relacionado con el hecho de que los contratistas subestimen el tiempo que dedican al trabajo.

Finalmente, un tercer grupo está relacionado con la satisfacción que sienten los funcionarios con las condiciones y los beneficios laborales. En este caso, encontramos que los contratistas muestran una mayor

insatisfacción con su trabajo comparados con los empleados de planta. Específicamente, ser contratista aumenta la probabilidad de desear cambiar de trabajo (27 pp), disminuye la probabilidad de estar satisfecho con el trabajo (28 pp), y con los beneficios ofrecidos por el trabajo (78 pp) y con la jornada de trabajo (49 pp). Finalmente, disminuye la probabilidad de tener una percepción de trabajo estable (50 pp). Estos resultados no solo sobreviven a la presencia de controles y efectos fijos, sino que se mantienen una vez limitamos la muestra a aquellas personas que trabajan treinta o más horas a la semana. Lo anterior, teniendo en cuenta la definición de jornada completa de la OIT.

**Tabla 1.** Efectos de la contratación por prestación de servicios en la calidad del empleo en el sector público colombiano

Variables	OPS-MC2E	Error estándar
(1) Log salario mensual	-0,379***	(0,045)
(2) Horas trabajadas	-5,058**	(2,191)
(3) Trabajo secundario	0,111***	(0,025)
(4) Conformidad tipo contrato	-0,0393	(0,035)
(5) Desea cambiar de trabajo	0,268***	(0,041)
(6) Satisfecho con trabajo	-0,277***	(0,036)
(7) Satisfecho con beneficios	-0,779***	(0,061)
(8) Satisfecho con jornada	-0,488***	(0,052)
(9) Empleo estable	-0,503***	(0,051)
(10) Compatibilidad con familia	-0,104*	(0,057)

\* valor-p < 0,10; \*\* valor-p < 0,05; \*\*\* valor-p < 0,01

Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017

### Comportamiento de las brechas por género y región

Realizamos un análisis de heterogeneidad para identificar si hay un efecto diferencial de la contratación por prestación de servicios en la calidad del empleo dadas ciertas características como el género o la región. Encontramos que las brechas en calidad del empleo están más acentuadas en el caso de los hombres con contratos por prestación de servicios que las mujeres con el mismo tipo de contrato. Mientras que los hombres contratistas tienen un menor salario mensual, trabajan en promedio doce horas menos a la semana y tienen una menor probabilidad de estar conformes con las condiciones y beneficios laborales con respecto a sus pares hombres de planta, las mujeres contratistas no presentan diferencias significativas en el salario, trabajan en promedio siete horas menos a la semana y no muestran brechas significativas en la mayoría de variables del grupo condiciones y beneficios laborales.

Los resultados por región también presentan diferencias<sup>3</sup>. Evidenciamos que tanto los contratistas de las trece ciudades principales, como aquellos del resto del grupo presentan brechas en términos de salario y condiciones ofrecidas por el empleo con respecto a sus pares de

<sup>3</sup> Grupo 1: trece ciudades principales (Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Ibagué, Cali). Grupo 2: resto (Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia, Sincelajo).

planta. Sin embargo, las brechas son superiores en el caso del segundo grupo (los contratistas ubicados en ciudades intermedias presentan mayores magnitudes en el coeficiente de interés: salario 42 % menor y menores probabilidades de satisfacción con las condiciones ofrecidas). Por el contrario, los contratistas del grupo de las trece ciudades presentan desventajas en lo que respecta a las variables relacionadas con el tiempo que pasan en el trabajo (ser contratista en una de las trece ciudades principales aumenta el número de horas de trabajo a la semana en cuatro horas, mientras que ser contratista en una de las ciudades por fuera de ese grupo disminuye el número de horas en trece horas).

## Referencias

- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018). *Informe final*. Bogotá D.C.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- OCDE (2013). *Colombia: Implementing Good Governance*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- Sanabria, P. (comp) (2016). *De la recomendación a la acción: cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P. (comp) (2015). *Gestión del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P., Telch, E., Rodas, A., Astudillo, M. & Estrada, S. (2015). *Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?* Documentos de Trabajo No. 18 Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

## Comité editorial

**Darío Maldonado**, director de Investigaciones, Escuela de Gobierno

**Andrés Moya**, profesor, Facultad de Economía

**Hernando Zuleta**, director, CEDE

## En esta edición

**Hernando Zuleta**, editor

**Angélica Cantor**, gestión editorial

**Camilo Andrés Ayala Monje**, diagramación



Escuela de Gobierno  
Alberto Lleras Camargo

Facultad de Economía



## Recomendaciones de política

- Establecer limitaciones y restricciones por ley, tal como se define en otros países, para la contratación de personal por prestación de servicios a través de:
  - Un marco legal específico para la contratación por prestación de servicios, que desincentive los abusos. Por ejemplo, definiendo que solo algunas entidades públicas y solo en unas funciones determinadas puedan contratar personal mediante esta modalidad y mediante autorización expresa (periódica) de MinHacienda.
  - Definir topes máximos para la contratación por entidad. Aquellas entidades que se defina que puedan contratar por OPS deben tener un techo presupuestal para la contratación que no supere un monto razonable de su nómina de planta existente, en número de personas y valores (ej., máximo 33 %) y justificado por proyectos/funciones nuevas.
  - Estandarizar las funciones/cargos que pueden ser cubiertos por contratos de prestación de servicios y definir condiciones de entrada y requisitos de cierre, valores monetarios estándar por funciones, duración y número máximo de repeticiones, etc. Buscando cumplir la jurisprudencia existente de la Corte Constitucional, por la que no se pueden contratar personas para hacer funciones para las cuales ya haya personal interno que las ejecute.
  - Crear una bolsa de contratistas, de acuerdo con los tipos de contratos estandarizados propuestos en el punto anterior, para asegurar un proceso previo de valoración y evaluación que asegure criterios de competencia e idoneidad básicos para la asignación de los mismos y evite el uso clientelista de los contratos.
  - Crear un formato único de hoja de vida para contratistas que se articule con SECOP y con SIGEP, que permita construir una línea de tiempo del contratista para detectar repeticiones, duplicidades y pueda servir a organismos de control para el seguimiento. El formato debe servir como un mecanismo de entrada que obligue a justificar la contratación (por necesidad, monto, duración, máximo de repeticiones, por funciones específicas).
  - Es urgente contar con bases de datos precisas sobre contratistas del sector público. Para ello, el Gobierno debe definir mecanismos concretos para el seguimiento global a números de contratistas en tiempo real, por valores, funciones, entidades, municipio, departamento, entre otros. Una posibilidad es crear categorías en SECOP (más claramente separado de compras públicas) y en SIGEP que permitan contar con esa información en tiempo real, hacer seguimiento y tomar decisiones de política con base en evidencia.
- Es clave realizar cambios en el mediano y largo plazo sobre algunas condiciones laborales del contrato de prestación de servicios que afectan la calidad del empleo:
  - Limitar el número de años que una determinada función ejecutada por prestación de servicios puede continuar con la figura sin convertirse en un cargo de planta.
  - Definir mecanismos para ampliar el acceso de los contratistas a los diferentes beneficios otorgados por las entidades como capacitaciones y jornadas de bienestar.
  - Evaluar la opción del pago de prestaciones sociales como cesantías por parte del empleador, de tal manera que los contratistas puedan usarlas como un alivio financiero en caso de que su contrato termine (el pago de un seguro de desempleo sería equivalente a esta medida).
  - Es necesario que el Estado, como empleador, haga seguimiento a la calidad del empleo que ofrece en sus diferentes formatos. Incluir un módulo único de información sobre calidad del empleo que tenga en cuenta a los servidores públicos (planta y contratistas) dentro de alguna de las fuentes de información sobre el mercado laboral existentes como la Gran Encuesta Integrada de Hogares, o los portales de Colombia Compra Eficiente y Función Pública (a través de sus aplicativos SIGEP y FURAG).
- Es vital estudiar, a profundidad, los efectos de la contratación de personal y generar evidencia sobre su utilidad como herramienta de gestión. La ESAP, Colciencias y el DAFP podrían abrir un fondo de investigación orientado a entender mejor los efectos de la contratación sobre el desempeño y la práctica del sector público, pero también sobre los impactos negativos (sobre el desempeño organizacional y las finanzas públicas) de prácticas clientelistas que afectan la profesionalización e independencia del empleo público en Colombia y generan riesgos de corrupción.