

RESUMEN EJECUTIVO
**PROYECTO DE INVESTIGACION PARA FORMULAR LAS FASES DEL DISEÑO,
IMPLEMENTACION Y EVALUACION DE UNA POLITICA INTEGRAL QUE
PROMUEVA LA INNOVACION Y LA EFECTIVIDAD EN LA ADMINISTRACION Y
GESTION DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PUBLICO**



Foro Una Política de
Talento Humano
para el Sector Público
Colombiano
del siglo XXI



RESUMEN EJECUTIVO

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA FORMULAR LAS BASES DEL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL, QUE PROMUEVA LA INNOVACIÓN Y LA EFECTIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO.

Para facilitar la lectura de los principales elementos y conclusiones sintetizamos aquí cada uno de los cinco análisis que componen la primera fase de este proyecto. La estructura que se seguirá para cada uno de los capítulos es la misma, un resumen de los objetivos, las preguntas de investigación y las metodologías seguidas por los autores y un listado de las conclusiones básicas que aporta cada uno de los capítulos.

El estudio, en su primera fase, se basó en estos cinco enfoques es tener una mirada integral que permita comprender el estado actual de la cuestión del talento humano en el sector público colombiano con un lente interdisciplinario y que parta del análisis mismo de la situación en las organizaciones y en los actores involucrados en la política actual de gestión del talento humano en el sector público colombiano.

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO INSTITUCIONAL

Resumen Objetivos

Este capítulo busca detectar los factores institucionales (reglas de juego formales e informales), coyunturales o estructurales que han determinado el estado actual de la política de talento humano en el sector público. Con esto se busca contribuir en el diseño de herramientas concretas para aumentar la capacidad institucional y técnica de las entidades respecto a su gestión del talento humano y contemplar el efecto posible de las trayectorias institucionales en los cambios propuestos.



I. Pregunta de Investigación

El objeto central de investigación de este capítulo busca entender cómo los entornos institucionales, las reglas de juego formales e informales, y su evolución, han afectado y afectan el comportamiento de los actores, específicamente en la gestión del talento humano del sector público en Co-

lombia. La pregunta que se buscó responder es ¿Que rol han jugado las instituciones formales e informales en la evolución y estado actual de la política de talento humano?

II. Metodología

El análisis de la evolución del entorno institucional toma como base conceptual dos escuelas: el comportamiento de actores y el institucionalismo. Junto con éstas maneja los mecanismos explicativos de la toma de decisiones, las actuaciones efectivas de los actores y los mecanismos del cambio institucional. Para responder a las preguntas de investigación se divide el análisis en cinco secciones que corresponden a: i) Antecedentes del análisis institucional de la gestión del talento humano, ii) análisis específico de las instituciones formales, iii) aproximación a las instituciones informales, iv) trayectorias institucionales y v) un análisis del sistema de incentivos de los funcionarios y de las entidades.

La información necesaria para la realización de este análisis proviene fundamentalmente de fuentes secundarias como el Reporte Global de Competitividad, el LatinBarómetro, Documentos del Servicio Civil en Latinoamérica del Banco Interamericano de Desarrollo, los indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, entre otros. Adicionalmente se tienen presentes en el análisis los resultados de los Grupos Focales efectuados con los Jefes de Talento Humano en el marco del proyecto.

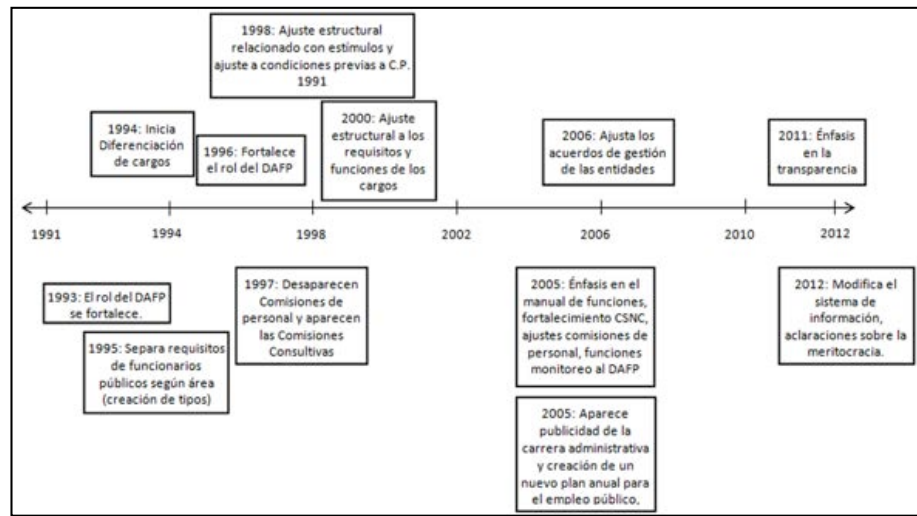
III. Conclusiones Básicas

- Respecto a las instituciones formales se ve a partir de las fuentes secundarias que en Colombia la calidad institucional en materia de gestión del talento humano en el sector público es positiva y en la mayoría de los casos superiores a los del promedio de Latinoamérica.

- En relación con la capacidad institucional (formal) del sector público en el promedio colombiano hay buenos resultados pero cuando se desagregan los datos se evidencian disparidades entre regiones y diferencias marcadas, por ejemplo entre la zona rural y urbana. Esto indica que es necesario evaluar ajustes en la capacidad de adaptación e implementación más que en los arreglos formales de la política de gestión del talento humano.
- El autor señala que el uso de las tecnologías de la información son una buena herramienta para diseñar las propuestas de cambio de la política de talento humano y es importante contar con la base que Colombia tiene por la puesta en marcha del programa de Gobierno en línea.
- Diferentes medidas de percepción del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Global (FEG), del estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el Servicio civil en Latinoamérica y el Latinobarómetro presentan evaluaciones críticas por parte de los ciudadanos. En general el autor destaca que la gestión del talento humano en el sector público colombiano se enfrenta a una percepción de ineficiencia e ineficacia entre la ciudadanía.
- Con base en las evaluaciones hechas por el BID y el FEG a las competencias de los funcionarios públicos colombianos se evidencia que aunque no es un problema principal, sí persiste entre los ciudadanos una percepción de favoritismo en la toma de decisiones públicas en el sector público de Colombia. Esto, nuevamente, puede ser interpretado como un problema de implementación de normas más que de su formulación.

- Jaime Torres realiza un análisis de la trayectoria institucional normativa que evidencia importantes hitos de ajuste estructural, tales como la Constitución Política de 1991 y la ley 909 de 2004, usualmente seguidos por periodos de adaptación desde la promulgación de la Carta de 1991. Esos periodos de adaptación se muestran en la siguiente línea de tiempo.

Ilustración 1. Línea de Tiempo



- El análisis de las instituciones (reglas de juego) informales se hizo a partir de información de percepción del DANE, el Latinobarómetro y el Proyecto de Opinión Pública en Latinoamérica LA-POP. Este arroja que la gestión pública en Colombia se enfrenta a una percepción ciudadana baja respecto a la democracia y al Estado. Dichos indicadores también indican que la confianza de los ciudadanos en la administración pública es baja. Así mismo, la satisfacción con los servicios que reciben de parte del Estado obtiene calificaciones regulares especialmente en las zonas rurales del país. Es por esto que el autor sugiere que la gestión del talento humano

también debe estar orientada a mejorar la percepción de los ciudadanos sobre los funcionarios públicos (mejorar la información que llega al ciudadano).

- Persiste la percepción de que las organizaciones públicas no rinden cuentas y la inexistencia de reglas de juego claras en la relación entre la administración pública y el sistema político refuerza la percepción generalizada de que la mayoría de los funcionarios públicos están “capturados”. Esto se puede concluir a partir de diferentes medidas de percepción como la medida de promedio de confianza interpersonal (Proyecto de opinión pública en Latinoamérica), confianza interpersonal (latinobarómetro), confianza en las instituciones (DANE), Voz y rendición de cuentas (Banco mundial) y rendición de cuentas en el proceso presupuestario (Índice latinoamericano de transparencia en presupuesto).

- El autor destaca cómo un dilema permanente entre los programas de gobierno y las políticas públicas de mediano plazo consiste en cómo establecer los lineamientos de la política y su comunicación, cómo mejorar la articulación y coordinación y cómo resolver la duplicidad funcional. Los funcionarios y organizaciones que toman decisiones sobre cambios en las instituciones, son afectados por éstas.

- De acuerdo con la información recogida, el autor concluye que los sistemas de incentivos a funcionarios (transversales o intersectoriales) usados en las organizaciones públicas colombianas, reconocen principalmente el desempeño de los directivos a cargo de las organizaciones y no valoran el trabajo de los funcionarios de otros niveles que también contribuyen al desempeño de toda la organización. Un ejemplo de esto es el concurso Mejores Gobernan-

tes contra la Pobreza, en el cual solo era premiada la cabeza de la organización. Además el diseño de los sistemas de incentivos debe tener en cuenta los costos de implementación (seguimiento y monitoreo) por lo cual se puede profundizar en incentivos no monetarios (intangibles). Adicionalmente, el autor recalca que se deben evaluar los procedimientos asociados a la meritocracia, para conocer mejor su impacto y conocer posibles efectos perversos.

- Respecto a los incentivos para las organizaciones públicas, la capacidad administrativa es central en el componente de “gestión” de las mediciones sobre desempeño de las entidades, pero no hay valoraciones concretas del aporte de la gestión del talento humano a las estrategias de las organizaciones públicas. No se utilizan mediciones y evaluaciones para valorar, comprender y medir la gestión del talento humano. En el momento se encuentran por ejemplo las evaluaciones del Desempeño Integral Municipal del Departamento Nacional de Planeación en los que se busca medir la eficacia, la eficiencia, los requisitos legales y la gestión de los municipios centrados en el plan de desarrollo, la capacidad administrativa y el Sistema General de Participación. Pero el tema de la gestión del talento humano no se mide.
- Se ponen en marcha nuevas responsabilidades para las organizaciones públicas, sin ninguna previsión sobre la gestión del talento humano necesaria para cumplir con estos compromisos.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL STATUS QUO DE LAS PRÁCTICAS DE UNA MUESTRA DE OFICINAS DE TALENTO HUMANO DE LAS ORGANIZACIONES PRESELECCIONADAS Y TIPIFICACIÓN ORGANIZACIONAL.

Resumen Objetivos

En este capítulo se busca desarrollar una tipificación de las prácticas de las oficinas de talento humano del sector público colombiano y una caracterización dentro de lo definido como prácticas esperadas de planeación estratégica de la gestión humana en las organizaciones del sector público.



I. Pregunta de Investigación

Dentro de este análisis de contenido de las prácticas de gestión de talento humano ejecutadas por las organizaciones públicas colombianas se busca responder ¿Cómo se ejecuta la política actualmente de gestión de talento humano a nivel micro? ¿Qué están haciendo las oficinas de talento

humano hoy? La respuesta a estas preguntas busca facilitar una tipificación de las prácticas actuales de gestión del talento humano ejecutadas por las organizaciones públicas colombianas.

II. I. Metodología

Para este capítulo se manejó una metodología conocida como análisis de contenido que consiste en un ejercicio de análisis interpretativo para entender un tema a partir de la codificación y la clasificación de documentos.

En este trabajo se manejan dos aproximaciones. Una deductiva que consiste en la identificación teórica de categorías y aplicación posterior en el análisis de los textos, mientras que en la segunda (la inductiva) el proceso es al contrario codificando primero los textos para después proponer las categorías de análisis.

Para este análisis se cuenta con un contexto teórico previo en el cual el sistema de gestión del desempeño muestra procesos continuos de identificación, medición y desarrollo del desempeño de los individuos y equipos. Este debe estar fundamentado en el plan estratégico de la organización en el cual la gestión del talento humano ha empezado a tener más relevancia.

Se analizó información de 23 de los 24 sectores administrativos del sector público, esto es 23 planes de bienestar y capacitación y una misma cantidad de planes estratégicos y estructuras organizacionales encontradas en las páginas web de las organizaciones.

II. Conclusiones Básicas

- Se observó que en el 34% de las organizaciones estudiadas el talento humano es un elemento relevante dentro del direccionamiento estratégico de la entidad. En 19 de las 23 organizaciones se hace explícita la imagen pública que desean proyectar (destacando: eficientes, líderes, serviciales, competitivas, responsables).
- En lo referente a la estructura y cultura organizacional, el análisis mostró que las oficinas de talento humano se encuentran

entre el tercer y quinto nivel jerárquico de la organización (ninguna hace parte de la alta dirección) lo cual cuestiona el rol estratégico que la gestión del talento humano tiene para las organizaciones del sector público colombiano.

- El foco de orientación operativo de las organizaciones está centrado en las preferencias del puesto de trabajo más que en las necesidades de la organización.
- Los diversos subsistemas (evaluación de desempeño, incentivos, sanciones) no se encuentran articulados estratégicamente para fortalecer la cultura organizacional y/o para mejorar el clima laboral. Esto puede indicar que existe un sistema estratégico de la gestión del talento humano no está completamente articulado.
- Se observó que las organizaciones muestran un seguimiento estricto a los planes de capacitación y bienestar y cuentan con poco margen de flexibilidad. Pero los planes no evalúan directamente el impacto sino que hace una evaluación de los recursos utilizados y la cantidad de personas que toman las capacitaciones.
- En el estudio se observó que los planes de formación reportados a través del Plan Institucional de Capacitación no establecen de forma clara cómo las actividades descritas permiten alcanzar los objetivos propuestos. Además, la mayoría de estos planes están orientados a fomentar las capacidades individuales más no las organizacionales; aunque se debe mencionar que algunas entidades enfatizan en que el foco orientador para identificar las necesidades de formación no es el individuo sino el grupo.
- Se puede concluir a partir de la no definición clara de las competencias necesarias para ocupar un determinado cargo imposi-

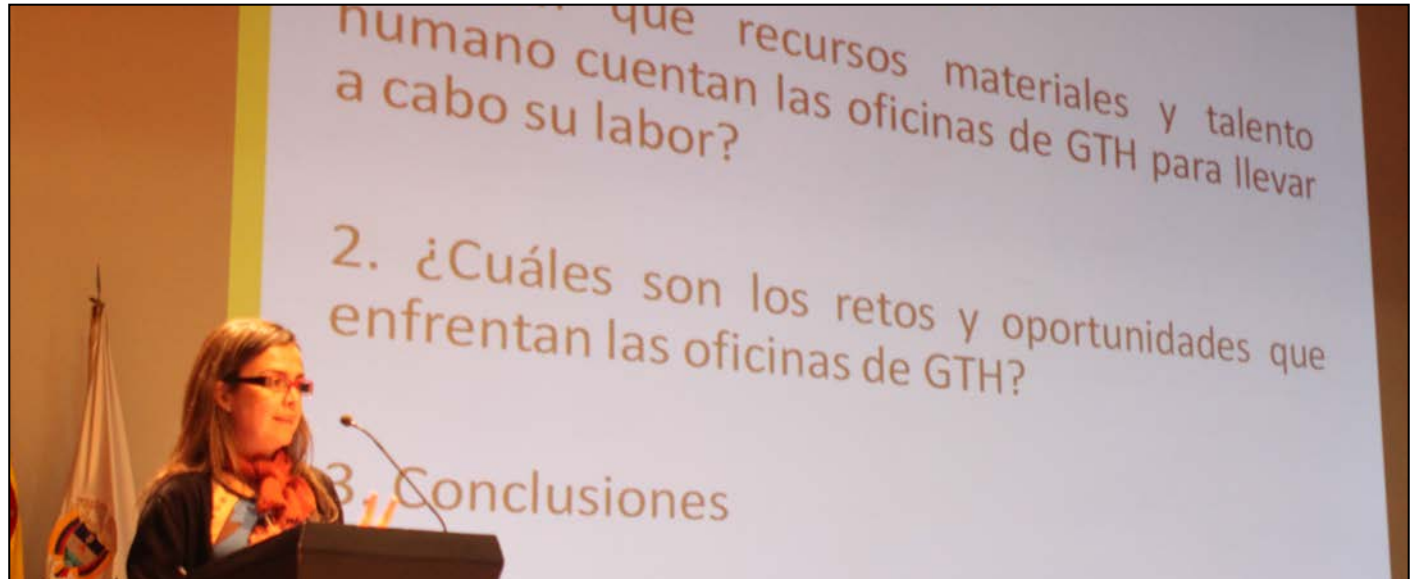
bilita la comparación a nivel interinstitucional, impidiendo la creación de sinergias entre las entidades.

- Los planes de bienestar están orientados a los funcionarios de carrera al tiempo que no tienen en cuenta la población laboral de las entidades.

CAPÍTULO 3: MAPA DE ACTORES Y STAKEHOLDERS – VISIONES Y EXPECTATIVAS DE EXPERTOS Y AUTORES INVOLUCRADOS TALENTO HUMANO DE LAS ORGANIZACIONES PRESELECCIONADAS Y TIPIFICACIÓN

Resumen Objetivos

Este trabajo busca identificar los recursos y condiciones actuales de las oficinas de talento humano del sector público colombiano a partir de las percepciones de actores claves. Adicionalmente se propone identificar los retos y oportunidades que enfrentan las oficinas de talento humano hoy en día a partir de su situación.



I. Pregunta de Investigación

La pregunta que guió todo el proceso de investigación y el análisis posterior consiste en ¿Qué percepción tienen los actores involucrados en la ejecución de la política, considerando a éstos como los expertos en el tema?

II. Metodología

La metodología está basada en un análisis cualitativo de los resultados de unos grupos focales y de 17 entrevistas semiestructuradas con los jefes y empleados mencionados anteriormente buscando tener una visión del estado actual de las oficinas de talento humano junto con un análisis

preliminar de autores. A partir de las entrevistas semi estructuradas se identificaron los componentes de la oficina promedio de talento humano y los factores que indican que hace una oficina más exitosa que otra en el logro de sus objetivos. En los grupos focales se pudo obtener por medio de rondas de codificación de las transcripciones de las conversaciones una serie de retos y oportunidades de las oficinas de talento humano, prácticas exitosas y dificultades.

III. Conclusiones Básicas

- La oficina promedio de talento humano del sector público colombiano se encuentra en el tercer nivel de la jerarquía (como área de apoyo), no está subdividida en áreas y sus principales funciones son administración de personal, nómina, bienestar, incentivos, capacitación, salud ocupacional, certificaciones y jurídica. La oficina promedio de gestión del talento humano tiene un empleado por cada 28 funcionarios que hay en el sector, está compuesta mayoritariamente por profesionales (53%) y la mayoría de sus funcionarios son de carrera.
- También, se menciona que el clima al interior de la oficina es favorable y presenta un nivel de trabajo en equipo bueno (o excelente).
- Respecto a la aprobación del presupuesto, la “oficina promedio” de gestión del talento humano logra que el 78% aprobación, sin embargo se encuentra una gran diferencia entre las oficinas debido a que algunas logran el 100% de aprobación presupuestal mientras otras un 6%.

- A partir de lo anterior se buscó dar respuesta a las diferencias en el porcentaje de la aprobación presupuestal. Se encontró que las oficinas más exitosas en la aprobación del presupuesto se encuentran en un mejor nivel jerárquico en la organización, al tiempo que cuentan con un mayor número de profesionales (porcentaje) y aseguran mayores recursos en el presupuesto. En ningún caso la flexibilidad de la oficina para ejecutar el presupuesto de manera discrecional constituye un factor relevante en su aprobación.
- La percepción que tienen los jefes de la oficina de talento humano es divergente. Las percepciones positivas corresponden a funciones no operativas o estratégicas de la oficina relacionadas con el apoyo humano a las personas, mientras que las percepciones negativas están relacionadas con los limitantes legales que restringen las acciones de la oficina, la actitud de la alta directiva respecto a la oficina, los resentimientos de los empleados cuando la oficina comunica decisiones negativas y no reconocen las buenas acciones que realiza al mismo tiempo. Finalmente, de acuerdo con la evidencia, la mala percepción proviene de la mala actitud y/o falta de habilidades psico-sociales de algún(os) empleado(s) de la oficina de gestión del talento humano.
- Los temas legales funcionales (que tienen impactos positivos) están relacionados con el pago de nómina, la normatividad relacionada a la carrera administrativa (evita el clientelismo, promueve la estabilidad y la transparencia), algunas experiencias exitosas en capacitación y el caso excepcional de dos entidades donde el aumento de la planta vino acompañado de un aumento salarial.

- Respecto a la temática actitudinal funcional se encontró que el apoyo por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y del Gobierno ha permitido que las oficinas de talento humano adquieran un rol más estratégico. También, algunos de los grupos destacan el liderazgo del nivel directivo de la entidad para fortalecer la oficina de gestión del talento humano; y finalmente, se destaca la actitud proactiva de algunas oficinas para lograr mejores resultados (alianzas estratégicas, estudios de clima laboral, salud ocupacional).

- En los conversatorios con expertos se hizo referencia al exceso de trámites y de regulaciones lo cual entorpece las labores de la oficina. También se encontró que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) no está cumpliendo las funciones constitucionales que debería hacer, al tiempo que se percibe poca claridad en la articulación en las entidades que conforman el sector función pública y el Ministerio de Hacienda. También, se mencionaron las disfuncionalidades y los incentivos perversos que generan las leyes relativas a cada parte del ciclo de vida del empleado público.

- Existen percepciones negativas respecto a la evaluación de desempeño, pues no está sirviendo como insumo para el desarrollo de las personas, ni para el sistema de ascensos, aumentos de salarios o desvinculaciones. Además, según los expertos, los formatos no son fáciles de llenar y los jefes no ponen malas calificaciones por temor a ser demandados.

- Según los jefes de talento humano presentes en el conversatorio con expertos, la actitud de los organismos de control frente a estas oficinas presume la mala fe de los funcionarios, lo cual ocasiona

trámites engorrosos y obligan a las oficinas a trabajar para estos organismos.

- En los temas actitudinales disfuncionales se destaca la posición poco importante de la oficina de gestión de talento humano en el organigrama, la falta de capacidad y de apoyo por parte de las directivas de las entidades, y la falta de actitud de servicio, de habilidades psico-sociales y psico-emocionales.

CAPÍTULO 4: EVALUACIÓN Y STATUS QUO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Resumen Objetivos

El objetivo general del proyecto es dar un valor estratégico a la gestión de recursos humanos y que permita generar un ámbito institucional y cultural necesario para agregar valor a los procesos de las organizaciones públicas. En este capítulo específicamente se busca la “Elaboración de un diagnóstico participativo de los aspectos normativos, institucionales (...) para identificar la dimensión, el alcance y las características de la gestión de los recursos humanos en el sector público”. Este capítulo no es el universo completo del derecho administrativo laboral, no abarca en forma integral los Sistemas de la Función Pública y de administración de personal al servicio del estado.



I. Preguntas Investigación

En este capítulo se busca conocer cuál es la principal normatividad respecto a temas considerados relevantes para la gestión del talento humano en el sector público colombiano y cuál ha sido su evolución en los últimos años en la jurisprudencia hasta llegar al status quo actual. Para esto se

propone como pregunta de investigación ¿Cuál es el marco de reglas que debería ser tenido en cuenta para proponer lineamientos para una política?

II. Metodología

El status quo normativo y jurisprudencial comprende dos etapas buscando combinar el estado del arte de las prácticas a nivel nacional e internacional y los avances más recientes en investigación empírica en gestión pública y del talento humano. En la primera se pretende aclarar la dimensión, el alcance y las características del problema desde una visión teórica, mientras que en la etapa de diagnóstico se elaboró una evolución y el status quo de la gestión del talento humano en el sector público colombiano. Para esto se hizo una revisión de la normatividad de empleo público a partir de normogramas y la revisión de su evolución jurisprudencial.

La información manejada corresponde al derecho laboral administrativo, diversos cuerpos normativos y las principales sentencias de la Corte Constitucional sobre este tema. Para mayor claridad se dividió el documento en las siguientes secciones: marco general y de contexto, ingreso al servicio público, administración y gestión del talento humano, desvinculación del empleado público y derechos de asociación sindical y negociación colectiva.

III. Conclusiones Básicas

- Respecto al tema de la institucionalidad no se encuentran temas de especial discusión jurisprudencial pero a partir de la constitución de 1991 se evidencia la organización de diversas entidades e instancias con competencias macro en la gestión del talento humano. Hay una gran cantidad de reglamentaciones y regulaciones que delimitan las competencias de éstas.
- En lo concerniente a la clasificación de los servidores públicos se manejó una línea jurisprudencial sobre la remoción de los em-

pleados de libre nombramiento y remoción. Además se estudiaron las diferentes clasificaciones permitiendo concluir que debido a la diversidad existente de servidores públicos y las diferencias sustanciales en su regulación no es posible la aplicación uniforme de instrumentos en la gestión del talento humano.

- Respecto al tema de los derechos y garantías de la carrera administrativa se le da especial importancia en la normatividad y la jurisprudencia al derecho a la estabilidad, tema tocado en la línea jurisprudencial en relación con las reformas y las modificaciones de los puestos laborales.
- En lo relacionado con el ingreso al sector público se analizan los criterios de selección y reclutamiento, específicamente el principio del mérito y las reglas del concurso público. Se encuentra que este tema tiene un amplio desarrollo normativo y jurisprudencial. Con respecto a los contratos de prestación de servicio y el principio de realidad se manifiesta una realidad de la gestión del talento humano en el sector público y es la necesidad de mecanismos flexibles de vinculación que llevan a realidades que no cumplen con esquema de la carrera administrativa.
- El autor muestra cómo el tema de administración y gestión del talento humano está poco regulado contando principalmente como fuente de normatividad con las cartillas del DAFP, en las cuales se plantean las directrices para responder a las necesidades de las entidades y sus unidades de personal. Es por esto que esta es el área donde se regulan las actividades micro de la gestión del talento humano, es decir las actividades orientadas al alcance de los objetivos estratégicos por parte de las organizaciones públicas. En esta área, la menos regulada de acuerdo con el autor, están las nor-

matividades referentes a la gestión por competencias, la evaluación del desempeño y los acuerdos de gestión, los ascensos, las capacitaciones y estímulos, las situaciones administrativas y los regímenes prestacionales y salariales.

- La desvinculación del empleado público es un tema de frecuente estudio en el derecho laboral administrativo, por lo cual tiene un amplio desarrollo normativo y jurisprudencial. El equipo analizó la estabilidad general y reforzada, el retén social, el retiro de los funcionarios de carrera y las diferentes formas de retiro. Encontraron que la diversidad en los tipos de empleado público y sus diferencias en la regulación persisten en los tipos de desvinculación no equiparando la estabilidad laboral a todos los servidores públicos.
- En relación con los temas de asociación sindical y la negociación colectiva el autor observa como altamente relevante la reciente adopción por parte de Colombia de la doctrina internacional de la OIT sobre este tema en el sector público. Esto ha implicado que los empleados públicos no estén excluidos del derecho de asociación sindical, dando garantías a los empleados asociados. Este tema tiene gran relevancia en el proyecto de investigación ya que se empieza a utilizar la negociación bilateral para la regulación de las relaciones laborales.

CAPÍTULO 5: ESTADO DEL ARTE TEÓRICO Y PRÁCTICO DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO

Resumen Objetivos

El objetivo es recoger el estado actual de la gestión del talento humano visto desde la disciplina de la gestión pública y luego revisar el conjunto de prácticas que prevalecen a nivel internacional entre los gobiernos para la acción de la gestión humana en el sector público.



I. Preguntas Investigación

Este capítulo del estado del arte teórico y práctico del talento humano en el sector público busca encontrar ideas de lineamientos de política pública buscando responder ¿Qué dice la literatura de gestión pública que se debe hacer en materia de gestión del talento humano y qué están

haciendo al respecto los gobiernos de diferentes países?

II. Metodología

Para responder la pregunta de investigación se realizó un marco teórico a partir de la revisión de la literatura más reciente de la disciplina de ges-

ción pública y un benchmarking de las prácticas de diferentes gobiernos del mundo con el fin de llevar a cabo una referenciación comparativa. En la primera parte se especifican tres modelos fundamentales que permiten entender las características propias de la gestión del talento humano desde su evolución histórica. En la segunda se hace una comparación de las prácticas de gestión del talento humano de diferentes grupos de países que tienen alguna relación con la coyuntura colombiana. El primero, por su cercanía con el caso colombiano son los países latinoamericanos (Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú). Los países pertenecientes a la Commonwealth (Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido) fueron analizados por su relevancia respecto a las reformas llevadas a cabo en las últimas décadas. Finalmente se manejaron como países para referenciación a los pertenecientes a la OECD y a los países Emergentes (Filipinas, Indonesia, Corea del Sur, Singapur y Turquía), estos últimos por su carácter innovador en la política de gestión del talento humano.

En ambas partes del capítulo se utilizan ocho categorías temáticas definidas por el autor para analizar cada elemento de la teoría y las prácticas que han sido implementadas en ciertos países para mejorar la gestión del talento humano. Estas ocho categorías comprenden el reclutamiento, la selección, la retención y la desvinculación; las formas de contratación y el diseño de los puestos de trabajo; la compensación; la evaluación del desempeño; el desarrollo personal y profesional; la negociación colectiva; manejo de la diversidad y por último el rol de la oficina de talento humano.

III. Conclusiones Básicas

- Respecto al reclutamiento el autor muestra que la literatura sugiere que las organizaciones deberían ser más proactivas en el reclutamiento de personal, para ello se vuelve importante, por ejemplo, utilizar las tecnologías de la información (ej. a través de bancos de hojas de vida que pueden ser compartidos por diferentes organizaciones, pruebas de preselección y selección en línea, software de seguimiento a la fuerza laboral y auto-gestión por parte de los candidatos). En la práctica se están manejando estas Tecnologías de Información para abarcar a mayor cantidad de población cuando se comunican las vacantes disponibles (Brasil y Ecuador). En países como México y Filipinas se están usando bolsas de Empleo para manejar las hojas de vida de los aspirantes y para compartir la información entre las entidades. Se están incluyendo estrategias propias del sector privado como las Ferias Laborales (USA) y los programas de High Flyers (UK, Dinamarca).
- En el tema de la selección la teoría señala la necesidad de diferenciar claramente qué aspectos del proceso de selección deberían ser centralizados y qué aspectos pueden descentralizarse. También se debe planear el grado de flexibilización en los procesos de selección más allá de los sistemas de carrera administrativa. En este aspecto es cada vez más común utilizar herramientas de selección propias del sector privado (entrevistas con equipos de trabajo, valoraciones psicológicas y de liderazgo). Esto se evidencia en la práctica de los gobiernos ya que cada vez se están usando diferentes métodos para poder seleccionar a los candidatos más idóneos como los test psicométricos, las pruebas de idiomas, pruebas de habilidades en informática, el uso de head hunters y agencias de selección.

- La literatura propone diversas herramientas para la retención, especialmente las que permiten la fidelización del empleado con la organización (destacando especialmente los instrumentos de motivación intrínseca y la motivación al servicio público). Actualmente los países están dando mayor autonomía a las organizaciones para manejar el tipo de beneficios y mecanismos para aumentar la retención de los trabajadores. Como ejemplos, en Filipinas se manejan días compensatorios adicionales y en México se está trabajando con un sistema de puntos que se acumulan para ascensos y traslados. En Perú se está optando por la movilidad geográfica, buscando incentivar a los trabajadores más capacitados a ir a las zonas de país donde más se necesitan.

- Desde la literatura se habla de diferentes herramientas para facilitar la desvinculación de los empleados por diversos motivos (fallas del servicio, jubilación etc). Un tema crítico dado el envejecimiento de la planta de los gobiernos es la jubilación de los empleados, aquí se proponen herramientas como la jubilación anticipada, modificaciones laborales, flexibilización del horario laboral, etc. En materia de fallas del servicio y problemas de competencias, la literatura en gestión pública propone flexibilizar los mecanismos de evaluación para que sirvan como herramientas de desvinculación. En la práctica los países no han sido muy radicales en los temas de jubilación pero hay casos, como el de Reino Unido y Australia, en los que se está flexibilizando los mecanismos de despido para empleados con bajos niveles de desempeño. En Singapur se están manejando destituciones e inhabilidades de largo plazo por temas de corrupción o que afecten la imagen del servidor público. En otros países, como Perú, se está buscando aclarar las causales de sanción y destitución que hasta el momento no eran claras.

- Respecto a las formas de contratación y diseño de puestos de trabajo la literatura sugiere el diseño de puestos basados en competencias, que estén ligados a la planeación estratégica de la fuerza laboral (permitiendo alcanzar también el objetivo permanente de la profesionalización del servicio civil). En materia de prácticas gubernamentales se encuentra que actualmente es usual el manejo de contratos a término fijo, especialmente para gerentes y directivos, por ejemplo en Chile, Nueva Zelanda y en algunos estados de Estados Unidos. Adicionalmente, algunos gobiernos realizan las renovaciones de contrato a partir de las evaluaciones de desempeño. Por ejemplo, en Canadá se establecieron grupos ocupacionales buscando mejorar la movilidad de los funcionarios y en México y Perú se están haciendo catálogos unificados de perfiles y estandarización de cargos.

- En materia de compensación, se proponen esquemas que incentiven el desempeño, dándole especial importancia a instrumentos colectivos de compensación (no sólo incentivos individuales). También se habla de la necesidad de desarrollar escalas salariales competitivas para cargos públicos. Respecto a este tema los gobiernos han empezado efectivamente a usar esquemas de incentivos individuales en la mayoría de los países revisados. Un tema recurrente en esta categoría es el de la brecha salarial. Gobiernos de diferentes países han iniciado acciones para asegurar mayor equidad intersectorial, de tal forma que éstos correspondan al trabajo realizado sin diferencias dentro del sector ni en comparación con el sector privado.

- La literatura propone la estandarización y unificación de los mecanismos de evaluación del desempeño, pero ligada con otros procesos propios de la gestión del talento humano. También

sugiere el uso de herramientas propias del sector privado como la evaluación 360°, la evaluación por resultados, y la evaluación comparativa (rankings). En materia de prácticas de los gobiernos, en diferentes países estudiados se están manejando esquemas de seguimiento e indicadores orientados a mejorar la efectividad de los funcionarios y las organizaciones, a través por ejemplo de reportes anuales atados a los incentivos (Brasil, Turquía e Indonesia). En Chile se utilizan los convenios de desempeño entre el trabajador y su superior y en Reino Unido se está empezando a presupuestar dependiendo el desempeño obtenido por la entidad o dependencia. En Filipinas, México y Corea del Sur se están implementando comités y centros de evaluación para el manejo del desempeño de los funcionarios.

- En el tema de desarrollo personal y profesional la literatura hace mucho énfasis en los programas de capacitación, pero recalca que éstos deben estar vinculados con la gestión del desempeño y el alcance de los objetivos de la organización. Por el lado de las prácticas se encuentra que los gobiernos emplean más frecuentemente mecanismos propios del sector privado. En Brasil, Irlanda, Singapur y Chile realizan programas de capacitación por parte del mismo Estado, manejando los dos últimos países mencionados alianzas con entidades especializadas en temas de capacitación ya sean públicas o privadas. En México, Filipinas e Indonesia se manejan programas en el exterior o a distancia. La alineación de los planes de capacitación con las necesidades estratégicas de la organización es de relevancia para México y en Filipinas e Indonesia se está buscando que las competencias de los funcionarios correspondan con las necesidades organizacionales.

- La literatura de gestión del talento humano en el sector público plantea la urgencia de generar espacios de participación para los empleados, de manera que se generen procedimientos y protocolos para manejar las negociaciones colectivas de forma efectiva e incluyente en los aspectos clave de cada organización y del sector público. Y efectivamente, en los últimos años ha habido una creciente importancia del manejo de relaciones sindicales y la negociación colectiva por parte de los gobiernos. En algunos países como Perú las reformas hechas al sector público han introducido recientemente el tema de la negociación colectiva a este sector. Dentro de los temas que hacen parte de las negociaciones colectivas de los países estudiados predomina el salario, las relaciones sindicales e industriales. En Brasil se optó en algunos casos por hacer negociación con algunas asociaciones profesionales específicas y montar una mesa permanente de negociación.

- En materia de manejo de la diversidad, la literatura resalta que las organizaciones públicas son un reflejo de la sociedad, donde convergen valores culturales y sesgos, dándole una imagen más familiar al ciudadano. También sugiere la literatura que los grupos homogéneos pueden fracasar en la solución de problemas, mientras que los grupos heterogéneos toman más tiempo en el proceso de discernimiento, pero el resultado generalmente es exitoso. En materia de prácticas de manejo de la diversidad, por ejemplo los países pertenecientes a la OECD manejan unos programas de acompañamiento y entrenamiento a los grupos minoritarios para conseguir habilidades específicas. En general en los países estudiados se busca fomentar el trabajo en equipo, ampliar las características del cargo para que sea más incluyente y programas de capacitación donde interactúen las diferentes personas que hacen parte de la entidad.

- Respecto al rol de las oficinas de Talento Humano tanto a nivel nacional (macro) como al interior de las organizaciones (micro), la literatura fija diferentes roles para cada una reconociéndolas como estratégicas para alcanzar los objetivos misionales del sector público como un todo y de las organizaciones por separado. En el nivel macro se propone que la oficina central responsable de la gestión del talento humano se enfoque en la definición de lineamientos y políticas nacionales, por ejemplo las relacionadas con la creación de una cultura del servicio público a través de las acciones (la gestión por resultados, el servicio al ciudadano, la incorporación de valores públicos). A nivel micro, la literatura sugiere que las oficinas de talento humano en cada organización deben tener la suficiente autonomía para ejecutar acciones de la política de gestión del talento humano y la suficiente visibilidad dentro de la organización. En la práctica, la revisión de las acciones de diferentes gobiernos deja ver que las oficinas nacionales de gestión del talento humano manejan actividades de planeación de la fuerza laboral, revisión del tamaño de esta y determinación de las características propias del empleo público. Ya a nivel micro, la oficina de gestión de talento humano de cada entidad generalmente está empezando a tener mayor autonomía y libertad para definir acciones relacionadas con la gestión del empleo en cada organización. Junto con esto está teniendo mayor participación en la planeación de las necesidades de fuerza laboral y en el uso de las prácticas de bienestar y desarrollo.

- El estado del arte muestra una tendencia al uso de prácticas manejadas en el sector privado con una amplia implementación de las tecnologías de información y comunicación. Respecto al nivel de centralización se ve que los países y la teoría están buscando un

nivel óptimo de descentralización que se ajuste al contexto propio de cada país.

- A partir de las prácticas de gestión de talento humano manejadas por los países estudiados se realizó una tipificación de estos aparatos de acuerdo a dos (2) categorías. La primera corresponde al nivel de centralización de estos aparatos y la segunda es si siguen un modelo gerencial o burocrático. Como resultado de esto tenemos dos grandes grupos de países. Uno centralizado y burocrático donde están México, Ecuador, Brasil, Turquía e Indonesia; y otro descentralizado y gerencial en el que están los países pioneros de la Nueva Gerencia Pública y otros países como Singapur, Corea del Norte, Perú y Chile. Filipinas e Irlanda no están en ninguno de estos dos cuadrantes ya que tienen modelos con características propias de estos países y en algunos casos muestran un proceso de transición.

CAPÍTULO 6: DOCUMENTO BRECHA HERRAMIENTAS DE LA LITERATURA Y LAS PRÁCTICAS DE GESTION DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO

Resumen Objetivos

El objetivo de este capítulo es hacer un cruce entre los elementos encontrados en el Estado del Arte Teórico y Práctico (capítulo 5) con las percepciones de los funcionarios colombianos acerca de temas de gestión del talento humano en el sector público. Con esto se busca ver qué diferencias y semejanzas existen entre lo que se hace en Colombia respecto a lo que se hace en otros países y lo que dicta la teoría.



I. Preguntas Investigación

En este capítulo se busca ver según la percepción de los funcionarios públicos ¿Qué se está haciendo en las entidades públicas colombianas que se debe hacer de acuerdo al Estado del Arte Teórico y Práctico? ¿Qué no se está haciendo actualmente? ¿Qué no se debería hacer respecto a la

gestión del talento humano en el sector público colombiano?

II. Metodología

La revisión realizada al estado del arte en la literatura sobre gestión del talento humano y las prácticas de los gobiernos es contrastada con la per-

cepción de los funcionarios públicos colombianos. Esta última se recoge a partir de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional – EDI – realizada por el DANE a cerca de 19.000 funcionarios cada año. Se recoge en esta encuesta la percepción de los funcionarios de carrera, los provisionales y los de libre nombramiento y remoción que tengan más de seis meses de antigüedad en las distintas entidades centralizadas y descentralizadas.

III. Conclusiones Básicas

- Respecto al reclutamiento y la selección se ve que la percepción de los funcionarios públicos encuestados en la EDI es en general positiva, con credibilidad entre el cuerpo de funcionarios. Pero es evidente que no hay unanimidad al respecto del efecto del merito sobre el desempeño de las organizaciones lo cual evidencia problemas en la implementación de los procesos o en la comunicación de los beneficios de estos.
- En relación con la retención se ven cinco aspectos fundamentales para los funcionarios públicos para permanecer vinculados a las organizaciones. Estos son: la estabilidad laboral, la posibilidad de acumular experiencia, el horario de trabajo, el prestigio social y las posibilidades de capacitación.
- En las formas de contratación se reflejan amplias contradicciones en la percepción de los empleados encuestados. Para la mayoría de los funcionarios las contrataciones de los empleados por fuera de la planta responden a intercambios de favores o pagos extraoficiales. Pero al mismo tiempo, para la mayoría estas contrataciones se hicieron bajo criterios formalmente establecidos y basadas en las competencias y experiencia de los aspirantes. Esto revela la incomodidad de los funcionarios respecto a este tema. Este as-

pecto tiene especial relación a lo planteado a la teoría respecto a ajustar la nomina de acuerdo a las competencias y las calificaciones necesarias para la organización.

- En la teoría y la práctica se refleja la necesidad de tratar el tema de la compensación a los funcionarios buscando reducir las brechas con el sector privado y manejándolo como incentivo.
- La evaluación de desempeño presenta una dualidad dentro de los funcionarios respecto al deber ser y el uso práctico de esta herramienta para mejorar el desempeño de las entidades. No se ve en este momento un uso práctico a pesar que la teoría y las prácticas manejadas muestran la importancia de las evaluaciones para generar incentivos correctos en los funcionarios.
- En la categoría de desarrollo personal y profesional se busca una alineación entre los objetivos personales con los de la entidad. En la EDI se evidencia que los funcionarios públicos se sienten parte de sus organizaciones, que prestan un servicio a la sociedad y perciben que las tareas que les son otorgadas estimulan su innovación sin ser excesivas. Pero sobresale el tema de la compensación nuevamente. El tema de capacitación recibe un nivel de descontento en los últimos dos años de un 30% por lo que debe ser revisado debido a que esta categoría junto con el clima organizacional permiten el desarrollo integral de los servidores públicos.
- La tendencia en la literatura y en las prácticas es que el tema de negociación colectiva cada vez toma más importancia. En Colombia se han adoptado nuevos mecanismos de negociación y según la percepción de los funcionarios en la EDI, se cuenta con mecanismos adecuados para la resolución del conflicto.

- Colombia cuenta con un patrón demográfico bastante diverso por el tema étnico, de minorías, género y estructura socio-económica por lo cual el tema de manejo de la diversidad es especialmente relevante. En la percepción de los funcionarios respecto al compañerismo existente y la confianza en las relaciones se puede deducir que existe solidaridad y trabajo colaborativo entre los funcionarios. Esto último puede ser un indicio de la existencia de relaciones incluyentes dentro de las entidades.
- Según los resultados de la EDI, los funcionarios tienen percepciones positivas acerca de la implementación de la política de talento humano tanto a nivel global como dentro de las mismas entidades. En este aspecto, según la teoría y las prácticas, es importante promover la coherencia de las tareas asignadas a las oficinas de talento humano buscando que estas adquieran un rol estratégico dentro de cada organización.

A MODO DE CONCLUSION Y SIGUIENTE FASE

Los resultados de la primera fase de esta investigación desde la perspectiva institucional establecen que se deben buscar reforzar más los cambios culturales y de acciones (mejorar la implementación) más que los cambios normativos. El análisis de percepciones y actores deja ver que la gestión del talento humano debe adquirir un rol más estratégico desde la dirección (hacia arriba y hacia abajo en las organizaciones), mientras el levantamiento de prácticas revela que se pueden generar procesos de aprendizaje a partir de los esfuerzos diversos que hacen las oficinas de talento humano en su prácticas del día a día. Por otro lado, el análisis de la jurisprudencia y las normas reveló que hay aspectos normativos que falta por regular, principalmente relacionados con el desarrollo de la gestión del talento humano (más allá de aspectos de carrera y demás). La revisión del estado del arte de la literatura y la práctica, así como el análisis de brechas, muestra que en cada una de las ocho categorías analizadas en el estado del arte y el análisis de brechas existen elementos que se deben reforzar mientras otros deben ser tenidos en consideración como parte de los lineamientos de política que pretende brindar este proyecto para



una eventual política futura de talento humano en el sector público.

La siguiente fase del proyecto (documento de lineamientos de política pública) se concentrará en recoger los principales elementos expuestos en esta fase por cada uno de los autores para brin-

dar una serie de lineamientos de propuesta que alimenten una eventual política futura de gestión del talento humano.